

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS LEYES ORGANICAS

(Comentario bibliográfico)

FRANCISCO J. BASTIDA

Si se repasa la bibliografía sobre la vigente Constitución española es fácil descubrir que la *ley* polariza la atención de los estudiosos de nuestra actual norma fundamental. Esta especial dedicación no obedece exclusivamente a la importancia intrínseca del tema, sino que, muy en particular, se debe a los relevantes cambios introducidos por la Constitución, que modifican sustancialmente la estructura del ordenamiento jurídico español.

Hacer detallado balance de las publicaciones aparecidas hasta la fecha sobre la ley en la Constitución ocuparía un excesivo espacio, por cuanto, como queda dicho, el material es muy abundante y, aunque no todo él goza de la mínima calidad exigible, el tema es lo suficientemente amplio y rico en matices como para dedicar diversos trabajos a la bibliografía de concretas parcelas de la ley como fuente de producción jurídica. Por tanto, las páginas siguientes se referirán primordialmente a las «leyes orgánicas» y su naturaleza jurídica, sin perjuicio de que se consigne al final una relación bibliográfica sobre la ley en la Constitución española.

La prioridad temática de las *leyes orgánicas* responde a que, sin lugar a dudas son, junto con las referentes a y a las de las Comunidades autónomas, una de las grandes innovaciones de nuestra Constitución en el capítulo de fuentes. Su repercusión en los esquemas tradicionales sobre la estructura del ordenamiento jurídico es enorme, hasta el punto de provocar en la doctrina graves discrepancias acerca de su naturaleza y ámbito jurídicos y, en consecuencia, también sobre otras importantes cuestiones, como jerarquía normativa, reserva de ley, derechos fundamentales, etc. Por si la confusión fuera poca, el Gobierno y las Cortes se han encargado de ampliar dudas al remitir aquél proyectos y aprobar éstas leyes de carácter orgánico muy dis-

cutible. Por su parte, el Tribunal Constitucional tampoco ha estado muy feliz en la redacción de su primera sentencia sobre el tema.

Conviene advertir que quizá se eche de menos en este estudio-comentario un análisis de los planteamientos que la doctrina hace respecto de cuestiones propias o derivadas de la figura de la Ley Orgánica: normas de concreción de leyes orgánicas (¿ley ordinaria o reglamento?). Límites materiales específicos (qué se entiende por «desarrollo» de los «derechos fundamentales y libertades públicas»). Límites formales (identificación de la ley; momento de la votación de totalidad; posible fraude a la Constitución si se aplican las normas sobre superación por el Congreso de los Diputados del veto y enmiendas senatoriales, establecidas en el artículo 90 de la Constitución). El Estatuto de Autonomía (tipos de Estatutos; el Estatuto como ley orgánica y como norma institucional básica de la Comunidad autónoma; posible diferencia entre el Estatuto de Autonomía y la ley orgánica que lo aprueba; contenido de los Estatutos; Estatutos, leyes regionales y leyes orgánicas del artículo 150, 2, de la Constitución, etc.). Relación de la ley orgánica con el decreto-ley y con las delegaciones legislativas. Leyes orgánicas sobrevenidas. Control previo de constitucionalidad de las leyes orgánicas... y una larga lista sobre la que los diversos autores mencionados en la bibliografía de este trabajo han ido desgranando opiniones que ayudarán a una mayor sistematización del tema en cuestión. Sin embargo, exponer aquí una relación pormenorizada de los mil y un detalles que apostillan cada una de las múltiples facetas de tema tan extenso sobrepasaría el espacio obligado para este tipo de colaboraciones. Por ello, antes de incurrir en una profunda atomización del tema, deliberadamente he optado por centrar el estudio de la polémica en la cuestión de fondo, *la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas*, de la que derivan gran parte de los problemas citados.

Las principales aportaciones sobre las leyes orgánicas se hallan en manuales, muy pocos, obras colectivas, recopilaciones de textos y artículos monográficos. Por lo que respecta a los manuales destacan de entre los remozados tras la publicación de la Constitución el de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, en el que, pese al carácter de la obra, se apuntan lo que, a mi juicio, son las coordenadas válidas sobre las que cabe iniciar el estudio de las leyes orgánicas. No obstante, contiene afirmaciones un tanto rotundas, como las referentes al artículo 28, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que convendría matizar. Otro manual que ha sufrido importantes transformaciones es el de RAFAEL ENTRENA CUESTA, que se pronuncia a favor de criterios (sobre las leyes orgánicas) semejantes a los señalados en el libro citado anteriormente. Si del Derecho administrativo se vuelve la mirada a ese saco sin fondo que es el Derecho político, la situación varía ostensiblemente. No hay manuales «remozados» en función de los trascendentales cambios jurídicos habidos en nuestro país. Sencillamente no han surgido en los últimos lustros manuales de Derecho constitucional. Esto indica la penuria doctrinal de esta rama del Derecho en España, y la demostración más palpable son los abundantes libros que se dirigen al alumnado con la

pretensión de explicar la Constitución. Salvo excepcionales casos (1), ninguno contiene un tratamiento jurídico-constitucional, sino que, por influencia de lo que ha sido la asignatura en las pasadas décadas, se pueden encontrar títulos muy variopintos (*régimen* constitucional español, *sistema* constitucional español, etc.) y, por desgracia, en ninguno se halla un estudio jurídico sobre las leyes orgánicas.

En lo que se refiere a obras generales sobre la Constitución, es oportuno destacar la dirigida por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y ALBERTO PREDIERI, con una importante colaboración de este último autor sobre las fuentes del derecho en la Constitución española, y un artículo de RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES, que, aunque incidentalmente, contiene atinadas reflexiones sobre las leyes orgánicas. Igualmente cabe mencionar los comentarios a la Constitución, dirigidos por FERNANDO GARRIDO FALLA, en los que mantiene, respecto a las leyes orgánicas, iguales criterios a los manifestados por él en otras ocasiones.

Con motivo de las jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso en 1979 sobre «La Constitución española y las fuentes del Derecho», el Instituto de Estudios Fiscales editó en tres volúmenes los trabajos que allí se presentaron. Las ponencias y comunicaciones son —pese a lo dicho en la nota introductoria de la publicación— de muy irregular factura, solapándose meditados artículos con otros, fruto evidente de la improvisación. Contribuyeron con trabajos específicamente dedicados a las leyes orgánicas J. GÁLVEZ MONTES, E. RIVERO ISERN, J. L. CASCAJO CASTRO y F. SOSA WAGNER (véase relación final). Con posterioridad han visto la luz diversos artículos de A. GARRORENA MORALES, E. LINDE PANIAGUA, TOMÁS QUADRA SALCEDO, J. A. SANTAMARÍA PASTOR y un libro de TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, que aportan nuevos datos e interpretaciones sobre aspectos generales y concretos de las leyes orgánicas y que adquieren mayor relieve al utilizar algunos un instrumento de análisis de tanta importancia como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979. Del comentario de todos ellos me ocuparé seguidamente al hilo de la exposición de los temas más conflictivos que plantean las leyes orgánicas.

Independientemente de la postura que cada autor sostenga, todos coinciden en señalar que la introducción de las leyes orgánicas en el sistema de legalidad contemplado en la Constitución significa una fuente abundante de problemas. Esta distorsión objeto de unánime condena se manifiesta incluso en los calificativos que la acompañaban (A. GARRORENA MORALES titula uno de sus trabajos sobre el tema, «Las leyes orgánicas y su *espúrea* naturaleza jurídica»; en algún pasaje las denomina «forma aberrante de supralegalidad». T. QUADRA SALCEDO habla en el apartado IV de su artículo sobre tales leyes de «Patología de las leyes orgánicas», etc.).

(1) Vid. I. DE OTTO: *Lecciones de Derecho constitucional (introducción)*, Guizastur, Oviedo, 1980. Aunque sea pecar de inmodestia, valga como modesto ejemplo F. J. BASTIDA, R. PUNSET, I. DE OTTO: *Lecciones de Derecho constitucional (órganos constitucionales)*, Guizastur, Oviedo, 1980.

Las causas de inserción de las leyes orgánicas en el esquema constitucional de fuentes son diversas y casi ninguna es de índole netamente jurídica. Los elementos materiales y formales que las configuran no responden a una filosofía sobre las fuentes. Muestra de ello es que la reserva prevista en el artículo 81.1 de la Constitución no sólo se trata de «un inciso de legalidad material», «una cuña hecha de distinta madera» (GARRORENA) (2), sino que su contenido carece de rigor y sistemática al incluir materias no siempre bien delimitadas y algunas de ellas difícilmente calificables de orgánicas o estructurales —básicas— para el ordenamiento constitucional. Las leyes orgánicas gozan así de una posición «particular» como fuente «atípica» (GARRORENA MORALES, RIVERO-CASCAJO) dentro del catálogo de fuentes previsto en la Constitución, y esta «particularidad» es la que da pie a las diferentes concepciones sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas.

Pero antes de entrar en el estudio de tales concepciones conviene hacer alguna puntualización, aunque sólo sea fugazmente, a la crítica que se vierte sobre la reserva material establecida por la Constitución en beneficio de las leyes orgánicas.

Reserva de ley y reserva de ley orgánica

Junto a la censura unánime a la ausencia de una delimitación clara de las materias reservadas a la ley orgánica, existe otra no tan mayoritaria que cuestiona la reserva de ley en sí dentro del actual sistema de legalidad vigente en España. GARRORENA se ha ocupado extensamente del tema en su libro sobre «el lugar de la Ley en la Constitución española» (3) y, como se dijo en líneas precedentes, descalifica la existencia en la Constitución del instituto de la reserva de ley por ser incoherente con el principio de legalidad establecido en la Constitución de 1978. Se argumenta que históricamente y hasta nuestros días la finalidad de la reserva de ley ha sido y es la de proteger la ley como decisión primera y soberana del Parlamento frente a cualquier otra norma y, más concretamente, frente al reglamento. En términos orgánicos, se trata de amparar al Legislativo por medio de una esfera inaccesible al Gobierno. Pero en la Constitución se consagra el principio de legalidad, o sea de supremacía y precedencia de la ley, y desaparece el peligro de que el Ejecutivo pueda dictar normas originarias. El reglamento está supeditado en el tiempo y en la forma a la ley. Sin embargo, en cierto modo ese peligro sigue vigente pese a la implantación del principio de legalidad. En la actualidad y merced al Estado de partidos en que se traduce el Estado democrático, Gobierno y Parlamento no son órganos disociados, y prueba de ello es que el noventa por ciento de la producción

(2) A. GARRORENA MORALES: «Las leyes orgánicas y su espúrea naturaleza jurídica», *REP*, nueva época, núm. 13, 1980, p. 172, nota 3.

(3) A. GARRORENA MORALES: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, CEC, 1980.

legislativa es fruto de los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Ministros. El partido en el poder lo está en el Poder «legislativo» y en el «ejecutivo», y el Gobierno penetra en aquella esfera inaccesible a través de «su» grupo o grupos parlamentarios que le apoyan. El Parlamento pierde su carácter histórico de *órgano* de contrapeso del Gobierno para ser el instrumento de éste; como *institución*, el Parlamento se transforma así en la Cámara de expresión de la minoría, de la oposición, que es la que realmente ejerce el contrapeso frente al Gobierno cimentado en su mayoría parlamentaria, aunque sea relativa. En consecuencia, la reserva de ley, y más aún la de ley orgánica, es una garantía que la Constitución otorga a las minorías frente a la minoría mayoritaria del Parlamento.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, en su libro sobre las Leyes Orgánicas, critica con apasionamiento el argumento acabado de exponer (4). Su análisis aplicado al caso español puede tener fundamento, pero como expresión de una teoría general es inaceptable. Ciertamente es que la Constitución prevé un número excesivo de materias objeto de ley orgánica y que no siempre alcanzan el grado de importancia necesario que justifique el requisito formal de aprobación por mayoría absoluta. El uso y abuso que se está haciendo de la categoría de ley orgánica abona sobradamente el enfado de T. R. FERNÁNDEZ y, en general, de la doctrina. Sin embargo, no es justo emplear como trama argumental de la crítica concreta las consideraciones de CARL SCHMITT sobre el principio de mayoría simple como perno sobre el que ha de girar el principio democrático. La polémica sobrepasaría el limitado espacio destinado a este trabajo; baste, pues, con afirmar que quizá el citado autor español no ha diferenciado convenientemente el principio democrático del principio liberal (que es al que realmente se refiere SCHMITT) y oponer a la tesis del profesor alemán la de H. KELSEN, jurista de inequívoca trayectoria democrática: «... la concordancia entre la voluntad individual y la voluntad del Estado es tanto más fácil mientras menos voluntades sean precisas para rectificar en una votación la voluntad del Estado. La mayoría absoluta representa en la práctica el límite máximo. Con una mayoría menos cualificada sería posible que la voluntad del Estado, en el momento de su formación, hallase más voluntades individuales adversas que favorables; con otra más cualificada podría ocurrir que la voluntad del Estado en poder de una minoría que impidiese rectificarla, viniese a estar en contraposición con una mayoría de voluntades individuales» (5). El principio de mayoría absoluta surge del principio de libertad de los miembros de la sociedad dentro del Estado. De ahí el concepto rousseauiano de «libertad-participación» y de ahí la desaparición de cualquier diferencia esencial entre mayoría absoluta y mayoría simple cuando, llegada la hora de votar, no hay abstenciones físicas o políticas.

(4) Vid. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1981, pp. 31 y ss.

(5) H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*. Labor, Barcelona, 1.ª ed. 1934, pp. 23-24. Tb., p. 84.

Por otra parte, aunque históricamente la reserva de ley se entiende en favor de un órgano, el Parlamento, desde un punto de vista estrictamente jurídico y como su propio nombre indica, la reserva de ley es una reserva a una determinada *vis* normativa; se refiere a una reserva en favor de una concreta forma y de un específico procedimiento, ordinario o cualificado, de producción normativa. Los diversos tipos de reserva de ley responden precisamente al deseo del constituyente de que no se hurte este específico procedimiento mediante deslegalizaciones o delegaciones recepticias.

En suma, la reserva de ley en general y la de ley orgánica en particular no rompen por sí el principio de legalidad, sino que lo refuerzan. La reserva no consiste en constreñir la ley a la regulación de determinadas materias, sino en garantizar que tales áreas *han de ser* reguladas por ley, lo cual no impide que ésta pueda regular cualquier otra materia. Por su parte, la reserva de ley orgánica significa asegurar que el contenido normativo de concretas materias ha de ser el resultado de un acuerdo entre la mayoría de los miembros del «Parlamento» y no sólo de la mayoría «gubernamental», en la que, merced a principios de constitucionalismo racionalizado, suele apoyarse el Gobierno para la realización legislativa de su programa.

Naturaleza jurídica de las leyes orgánicas

La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas se debate entre el ser partícipe del halo constitucional y el ser emanación especial de la legalidad. Así, para unos (ALZAGA, CARRETERO, Díez-PICAZO, GARRIDO, GARRORENA, LUCAS VERDÚ, SÁNCHEZ AGESTA, SOSA WAGNER y una numerosa lista que comenzó por ser la tendencia dominante), las leyes orgánicas forman parte de un bloque graduado de constitucionalidad o, cuando menos, se configuran como un peldaño intermedio entre la Constitución y la ley ordinaria. Para otros (ARAGÓN REYES, TOMÁS R. FERNÁNDEZ, GONZÁLEZ MONTES, G. DE ENTERRÍA, LINDE, MARTÍN OVIEDO, DE OTTO, PREDIERI, RUBIO LLORENTE, SANTAMARÍA PASTOR, VILLAR PALASÍ, etc.), con criterios que participan progresivamente de mayor aceptación, las leyes orgánicas tienen una naturaleza «legal» y no «pseudo» o «cuasi-constitucional». El epicentro de la divergencia no está, sin embargo, en las características de las leyes reguladas en el artículo 81 de la Constitución, sino que se localiza en el campo de la teoría general del Derecho y, más concretamente, en torno a los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley-competencia, tan debatidos ya en la doctrina italiana (6).

La tesis que sostiene la aplicación del principio de jerarquía normativa para catalogar las leyes orgánicas dentro del sistema de fuentes —con las

(6) Véanse, entre otros, CRISAFULLI: «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», en *Riv. Tri. Dir. Pub.*, 1980, pp. 775 y ss. G. MUSACCHIA: «Gerarchia e teoria delle norme sulla produzione giuridica nel sistema costituzionale delle fonti», *Riv. Dir. Pub.*, 1970, pp. 172 y ss. A. RUGGERI: *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*. Milano, Giuffrè, 1977.

diversas matizaciones que cada autor aporta— se basa no sólo en criterios formales, sino también materiales. Pero, sin duda, uno de los elementos que más ha influido en la calificación de las leyes orgánicas como «peldaño intermedio» entre Constitución y ley es su «aspecto formal», ya que para su aprobación el artículo 81 de la Constitución exige una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Muchos de los autores antes mencionados se han guiado en su apreciación por el principio de que la rigidez procedimental influye en la jerarquía normativa. Sin embargo, este principio es falso y, quizá, es aquí donde reside el principal rechazo de esta tesis, porque si generalmente corren parejas rigidez y jerarquía, ello se debe al deseo—que no a la necesidad— de que las normas de contenido más importante sean producidas con arreglo a procedimientos y controles más rigurosos. En otras palabras, la jerarquía jurídico-positiva expresa la relación de subordinación entre diversas formas de manifestación de la norma, entre las diversas *fuentes* del derecho, entendidas las fuentes como formas cuya pluralidad se corresponde con la estructuración orgánica del Estado (7). Por el contrario, la rigidez alude a procedimientos complejos que sirven para gravar la elaboración de determinadas normas. En otras palabras, mientras que con la jerarquía se consigue el doble objetivo de dar *preeminencia* a la producción normativa de unos órganos sobre la de otros, y con ello dar *certeza*, evidencia, a las fuentes del derecho, con la rigidez lo que se busca es la *estabilidad* de aquella preeminencia y de esta certeza (8).

No deja de ser curioso que los que más defienden la naturaleza «legal» de las leyes orgánicas y su explicación a través del principio de competencia son justamente los que se ocupan de clarificar en qué consiste el principio de jerarquía, para así demostrar su no aplicación a la relación ley orgánica-ley ordinaria (véase DE OTTO, PREDIERI, SANTAMARÍA PASTOR, VILLAR PALASÍ, etc.).

La jerarquía normativa se resume en los tres postulados siguientes: primero, capacidad de una norma para derogar a otra; segundo, incapacidad de ésta para derogar a aquélla, y tercero, que el ámbito material de ambas normas sea el mismo. Además, cabe señalar que la jerarquía normativa es una jerarquía de pluralidad de *formas* jurídicas (ley, reglamento, etc.) por tratarse previamente de una jerarquía de *órganos* de producción de tales normas. En consecuencia, cuando no se quiere jerarquizar en determinados ámbitos materiales a dichos órganos, tampoco se puede establecer una jerarquía formal entre las normas que éstos elaboren en las áreas reservadas a su respectiva producción jurídica. Por tanto, allí donde existan espacios jurídicos reservados a concretas formas de manifestación de normas, no cabe hablar de jerarquía entre ellas. Tampoco, pues, es lícito afirmar que las normas producidas por un mismo órgano puedan estar en relación jerárquica. Esta tesis, que niega la aplicabilidad del principio de jerarquía normativa

(7) I. DE OTTO: *Lecciones...*, obra citada, pp. 92 y ss.

(8) *Vid.* I. DE OTTO, *ibidem*, pp. 92 y 112 y ss.

para desentrañar la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas, recurre en su explicación al principio de competencia. Así, las leyes orgánicas tienen el mismo rango que las leyes ordinarias y no forman una categoría jurídica distinta. Son simplemente una categoría «instrumental», una «mera variante procedimental en el sistema de producción legislativa» (SANTAMARÍA PASTOR). La diferencia fundamental entre ley orgánica y ordinaria radica en la existencia de un campo material constitucionalmente reservado a la ley orgánica. Por tanto, si la ley ordinaria entra en colisión con aquélla, no se produce una infracción de la ley orgánica, dudosamente superior. La norma violada es la Constitución, que es la que de manera no muy definida adscribe el campo material invadido a la ley orgánica.

A los razonamientos citados, GARRIDO FALLA replica con argumentos que son poco convincentes (9). En efecto, no se puede aducir como ejemplos de normas de distinto rango creadas por un mismo órgano la Constitución de 1978 y la ley. Las leyes ordinarias las elaboran y aprueban las Cortes, mientras que la validez de la Constitución de 1978 dependió del concurso de dos órganos: las Cortes y el Cuerpo Electoral (10). Tampoco es correcto argüir que la relación entre ley orgánica y ley ordinaria tiene paralelismo con la que existe entre Real Decreto y Orden ministerial, ya que en el primer caso la colisión es *material*, por invasión de un ámbito constitucionalmente reservado a una concreta forma de producción jurídica (como ya se dijo anteriormente, la colisión formal nunca surgirá entre ley orgánica y ley ordinaria, sino entre ley ordinaria y Constitución, por ser ésta la norma que fija el espacio material que resguarda a la ley orgánica). Por el contrario, Real Decreto y Orden ministerial o ley y reglamento desarrollan generalmente su eficacia en un ámbito material común, y la causa del posible conflicto reside en la infracción de la *prioridad de formas* establecida en el ordenamiento jurídico, esto es, en la infracción del principio de jerarquía normativa; por tanto, la colisión es *formal*.

Sin embargo, esta respuesta tan rotunda—necesaria para marcar el cauce por donde debe discurrir el desenmarañamiento del tema—no despeja todas las dudas que se presentan sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas. La cuestión parece nitida cuando se trata de poner al descubierto una confusión conceptual (por ejemplo, nociones de jerarquía-rigidez) sobre la que se construye una hipótesis que deviene falsa. Pero el problema se complica cuando no sólo se pone en tela de juicio el aparato conceptual, sino también el objeto a analizar.

Anteriormente se ha dicho que uno de los elementos de la jerarquía normativa consiste en que el ámbito material de las normas en relación sea el mismo. La cuestión está en averiguar si en todo caso existe una clara separación entre las materias que han de ser reguladas por ley orgánica y

(9) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, art. 81. Madrid, Civitas, 1980.

(10) En igual sentido, TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, pp. 77-78, nota 41.

las que han de ser por otras normas. Si así fuera, la aplicación del principio de distribución de competencias no ofrecería duda alguna. Por desgracia, el amojonamiento realizado por el constituyente es muy impreciso y las dudas surgen en lo que GARRORENA denomina «zona o franja de deslinde no decidido constitucionalmente», con los consiguientes «conflictos de deslinde» (11). Junto a las «colisiones de invasión», el citado autor aprecia otros tipos de conflicto entre ley orgánica y ley ordinaria que, a su juicio, difícilmente son solubles mediante el criterio de distribución de competencias. Así, los «conflictos de deslinde» (sobre zona incierta de competencia), «colisiones verticales o de adecuación» (en la relación que se establece entre una ley ordinaria que sea *prolongación* de una orgánica), «conflictos tangenciales» (espacios de competencias interferidos desde campos diversos y abiertos a una posible penetración recíproca) y «conflictos de disciplina de potestad» (Estatuto regional-ley ordinaria-ley del Parlamento regional (12). QUADRA SALCEDO señala a su vez una serie de relaciones entre ley orgánica-ley ordinaria que, por referirse a ámbitos materiales semejantes, «podiera parecer que deben ordenarse con criterios jerárquicos». Así, leyes ordinarias de *desarrollo* o *complemento* de leyes orgánicas, relación entre ámbitos materiales y funcionales de aquéllas y éstas, etc. (13).

En todos estos casos los citados autores—y otros ya mencionados como partidarios de la tesis de la reserva formal de ley orgánica—, sin desdeñar la aplicación del principio de competencia, apelan fundamentalmente al de jerarquía normativa como criterio explicativo de los mismos. Esta opción doctrinal yerra en su planteamiento, porque sostener el principio de jerarquía o cuasi-jerarquía es cambiar radicalmente de método para analizar el tema. Se recurre a juicios materiales para explicar la existencia de leyes orgánicas, pero se muda de criterio a la hora de separar leyes orgánicas del resto de normas con rango de ley. En aras de una coherencia que permita una relación fiable ley orgánica-ley ordinaria, se pierde toda coherencia metodológica en su estudio. Además, no se puede utilizar como hipótesis de trabajo la aplicación de un principio cuyo empleo es uno de los puntos de la polémica doctrinal. Por ejemplo, cuando GARRORENA afirma que en los casos de deslinde incierto entre ley orgánica y ley ordinaria, es la ley orgánica la que «desde su *superior* posición está llamada a decidir hasta dónde llega su competencia» (14), o cuando se pregunta si «cabe admitir que en una misma ley orgánica convivan preceptos de *rango* distinto» (15), parte de la base de que ley orgánica y ley ordinaria tienen diferente grado jerárquico; pero la cuestión radica precisamente en demostrar aquella «*superior* posición» y «este diferente rango».

(11) A. GARRORENA MORALES: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, p. 187, nota 26.

(12) *Ibidem*, pp. 87 y ss.

(13) T. QUADRA SALCEDO: «La ley en la Constitución: leyes orgánicas», en *REDA* núm. 25, 1980, pp. 37 y ss.

(14) A. GARRORENA MORALES: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, p. 188.

(15) *Ibidem*, p. 205.

Frente a la utilización del criterio de competencia para explicar todos los supuestos de relación entre ley orgánica y ley ordinaria, GARRORENA y QUADRA SALCEDO (16), entre otros autores, replican que si se estiran al máximo los razonamientos, toda situación jerárquica de normas podría explicarse con arreglo a criterios de competencia, pero eso significaría desvirtuar por completo el principio de jerarquía; en otras palabras, la aplicación sistemática del principio de distribución de competencias *desnaturalizaría* el principio de jerarquía consagrado en la Constitución. Sin embargo, afirmar la utilidad del criterio de competencia para deslindes internormativos no significa suplantarlo el principio de jerarquía; no se trata de desterrar dicho principio con la argucia jurídica de que toda violación de la jerarquía es un vicio de competencia. A mi juicio, hay una importante diferencia que impide tal desnaturalización y que ayuda a resolver el intrincado tema de la relación ley orgánica-ley ordinaria. En efecto, en este tipo de relación existe una reserva o congelación material *impuesta* por la Constitución en favor de una determinada forma: la ley orgánica. En el otro tipo de relación, ley-reglamento, Real Decreto-Orden ministerial), la Constitución *posibilita* que, merced a la prioridad de formas establecida, una de éstas pueda congelar materias no específicamente reservadas a forma alguna. Por tanto, en un incidente entre ley orgánica y ley ordinaria, la norma que *inmediatamente* se infringe es la Constitución (por ser la norma que *impone* la distribución del ámbito material objeto de litigio). Fuera de estas materias específicas reservadas a la forma de ley orgánica, no puede haber conflicto entre ésta y la ley ordinaria. En los casos de colisión entre ley y reglamento o entre Real Decreto y Orden ministerial, la norma que inmediatamente se infringe también es aquella que fija la congelación material; pero —y aquí radica la diferencia fundamental— dicha norma *no es una tercera*, externa a la relación de colisión, sino que es una de las dos directamente implicadas en el conflicto, esto es, aquella que por la prioridad que el ordenamiento jurídico le concede, ejerció la posibilidad de atraer a su forma y a su rango la materia perteneciente a un área libre de regulación a través de diversas formas de producción jurídica.

Se podrá aducir que si se trata de materias conexas a las del artículo 81 de la Constitución, cabe que las leyes orgánicas, por motivos de economía legislativa y de sistemática, las regule, y una posterior ley ordinaria no podría modificarlas, lo que significa —se concluiría— que la Constitución *posibilita* dicha ampliación a la forma de ley orgánica. Tal interpretación es discutible, pero, aun si se admite, hay que aseverar que de ella no es dable deducir un mayor rango jerárquico de las leyes orgánicas respecto de las ordinarias, porque la mencionada *posibilidad* de apoderamiento está sujeta a unos límites sustanciales *impuestos* por la Constitución en su artículo 81. La *vis* atractiva de las leyes orgánicas es en cualquier caso esencialmente material. No existe una «congelación de rango», porque si se llegara

(16) *Ibidem*, p. 191. T. QUADRA SALCEDO: *La ley en la Constitución...*, obra citada, p. 58.

a demostrar que la materia atraída no guarda conexión con la materia estricta de ley orgánica, ésta podría ser declarada en este punto, ya inconstitucional por infracción del artículo 81 de la Constitución, ya de carácter legal «ordinario», nunca «orgánico». En suma, el apoderamiento siempre es material, nunca de rango o formal. Además, si en determinados casos existe una relación de dependencia lógica de una ley ordinaria respecto de una ley orgánica (conflictos de adecuación, desarrollo, complemento, etc.), tal superioridad lógica no tiene por qué traducirse en una jerarquía formal entre esas normas. Jerarquía lógico-jurídica o material y jerarquía jurídico-positiva o formal responden a situaciones y relaciones diferentes y no siempre se superponen (17).

No concluyen aquí las tribulaciones hermenéuticas a que se ve sometida la figura de las leyes orgánicas. Si el artículo 81 de la Constitución contiene una definición de ley orgánica esencialmente material a la que se rodea de especiales garantías procedimentales, el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) utiliza, junto a un concepto material de ley orgánica, otro que con no menor contundencia sienta un criterio formal (no meramente procedimental). ¿Qué significa que una ley es aprobada con el «carácter» de orgánica y que «cualquiera que sea su contenido» puede ser utilizada por el Tribunal Constitucional como parámetro constitucional reflejo frente a las normas con fuerza de ley? El artículo 28.2 de la LOTC, lejos de aplacar la discusión doctrinal, la atiza, y por ello no es fácil comprender por qué GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS R. FERNÁNDEZ afirman en su *Curso de Derecho administrativo*, que el artículo 28.2 de la LOTC «liquida y zanja» la polémica sobre la relación ley orgánica-ley ordinaria.

El «carácter» de ley orgánica

Una interpretación aislada del artículo 28.2 *in fine* da como resultado una concepción exclusivamente formal de las leyes orgánicas, en el sentido de que las Cortes pueden aprobar con el «carácter» de «orgánicas» cualquier norma que siga el procedimiento establecido en el artículo 81.2 de la Constitución, independientemente de la materia regulada. El término «carácter» no sólo significaría el certificado de haberse cumplido el trámite procedimental de la votación de totalidad del proyecto por la mayoría de los miembros del Congreso de los Diputados, sino que también se transformaría en el indicador del «superior rango» jerárquico de las leyes orgánicas. Las Cortes y, más concretamente, el Congreso de los Diputados podrían disponer libremente de ese peculiar cuño que serviría para eliminar cualquier distribución prefijada de materias. Si uno de los principales argumentos contra la aplicación del principio de jerarquía normativa para diferenciar ley orgánica de ley ordinaria era el de que no se cumplía el requisito de que ambos tipos de normas tuvieran un mismo campo material de posible regulación,

(17) Vid. I. DE OTRO: *Lecciones de Derecho...*, obra citada, pp. 191 y ss.

ahora la expresión «cualquiera que sea su contenido», el artículo 28.2 de la LOTC, echa por tierra tal razonamiento, al menos aparentemente, y fomenta la idea de que existe una «reserva de rango de ley orgánica» (18). Sin embargo, la contradicción del inciso final del artículo 28.2 de la LOTC con el artículo 81.1 de la Constitución, e incluso con el primer párrafo del propio artículo 28.2 de la citada ley es tan flagrante, que la doctrina ha elaborado distintas interpretaciones que pretenden armonizar ambos preceptos. Pese al intento, tales soluciones hermenéuticas no ocultan la tensión y el difícil encaje de criterios materiales y formales.

QUADRA SALCEDO mantiene que «la ley orgánica es un concepto sustantivo básicamente, pero hay una serie de materias en que a la propia ley corresponde fijar libremente su alcance y donde empieza el dominio de la ley ordinaria» (19). Ante la falta de una clara delimitación de cuál ha de ser el ámbito regulable por ley orgánica, QUADRA sugiere la utilidad de una fórmula que consistiría en afirmar la existencia tanto de una «reserva material necesaria», como de una «reserva material potestativa», definida por su conexión lógica con aquella (20). Estas adjetivaciones al campo propio de la ley orgánica le conducen a calificar la relación entre ésta y la ley ordinaria como «cuasi-jerárquica» (21).

Para el citado autor —e igualmente para TORNOS MAS (22)— la frase final del artículo 28.2 LOTC «Ley (orgánica) aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido» no se refiere al contenido «de la ley orgánica», sino, por el contrario, al de las normas con fuerza de ley «no aprobadas con el carácter de orgánicas». A su juicio, la lectura correcta del artículo 28.2 ha de ser: «Asimismo 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, cualquiera que sea su contenido, hubieran regulado materias reservadas a Ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter» (23).

Lo que se pretende señalar con esta versión del artículo 28.2 es que «aunque la ley ordinaria regule una materia que le es propia, si tal regulación implica la modificación o derogación de una ley orgánica, la ley ordinaria es inconstitucional» (24). Pero con esta interpretación se incurre en lo que, al menos aparentemente, pretende evitarse (la construcción de un concepto exclusivamente formal de ley orgánica). En efecto, si se admite la existencia

(18) A favor de la «reserva de rango», A. GARRORENA: *La situación de la ley...*, obra citada, p. 66.

(19) T. QUADRA SALCEDO: *La ley en la Constitución...*, obra citada, p. 46.

(20) *Ibidem*, p. 45.

(21) *Ibidem*, p. 51.

(22) Vid. J. TORNOS MAS: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *RAP* núm. 91, 1980, p. 164, nota 49.

(23) T. QUADRA SALCEDO: *La ley en la Constitución...*, obra citada.

(24) *Ibidem*, p. 44.

de esta especie de hipérbaton en la redacción del artículo 28.2 de la LOTC se cambia el sentido de la frase, pero no el criterio formal de análisis de las leyes orgánicas, puesto que si a tal interpretación se le aplica el principio de competencia, se desmorona el razonamiento. Una ley ordinaria cuyo contenido nada tenga que ver con una materia propia de ley orgánica no puede ser declarada inconstitucional por infracción del artículo 81 de la Constitución, porque en la reserva que en él se dispone no puede hallarse aquella materia, ni siquiera de forma conexa, y la infracción de la ley orgánica (no la del artículo 81 de la Constitución) únicamente es posible aceptarla si se parte de la base de que la forma de ley orgánica puede rellenarse de cualquier contenido material. La prueba de que se recurre a un concepto formal de ley orgánica está en el mismo QUADRA SALCEDO cuando asevera que con su interpretación se señala «una especie de mayor jerarquía de la ley orgánica sobre la ordinaria» (25). Pese a su deseo de privar de fundamento a toda concepción puramente formal de las leyes orgánicas, lo cierto es que sostiene «... sin embargo, queda en pie la posibilidad de manejar un concepto *formal* de ley orgánica en la determinación de los límites de las materias reservadas a la ley orgánica» (26). Además, su alambicada interpretación del repetido artículo 28.2 de la LOTC no se salva de la crítica profunda que el propio QUADRA hace a una concepción formal de ley orgánica, porque tampoco en la solución por él propuesta tiene sentido «que una ley orgánica inconstitucional determine la inconstitucionalidad de una ley ordinaria ajustada a la Constitución en base a la discrepancia entre esta última y la ley orgánica» (27).

SANTAMARÍA PASTOR entiende que el inciso final del artículo 28.2 de la LOTC no puede interpretarse como una autohabilitación del legislativo para extender discrecionalmente el ámbito de la ley orgánica. La intención de dicho precepto se dirige a solucionar el tema de las «leyes parcialmente orgánicas». En él se quiere significar que «no podrá alegarse en defensa de la disposición impugnada el que el precepto de la ley orgánica modificada no tiene carácter orgánico» (28). Sin embargo, es muy difícil compaginar el planteamiento material con el formal. Si «el concepto de ley orgánica no pasa de ser un puro nominalismo», si «como categoría normativa es discutible incluso que (la ley orgánica) exista en cuanto tal», si las leyes orgánicas «en nada se diferencian, en cuanto al rango, de las leyes ordinarias» (29), no se comprende por qué «votada una ley como orgánica, *todo* su contenido queda bajo el amparo de esta categoría, no pudiendo ser modificada ni derogada, sino de la misma manera» (30). Por la vía de la aplicación del criterio de

(25) *Ibidem*, p. 44.

(26) *Ibidem*, p. 44.

(27) *Ibidem*, p. 43.

(28) J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Las leyes orgánicas: notas en torno a su naturaleza jurídica y procedimiento de elaboración», *Rev. Dpto. Derecho Político*, UNED, Madrid, 1979, número 4, p. 52.

(29) *Ibidem*, pp. 45 y 46.

(30) *Ibidem*, p. 45.

competencia llega a conclusiones similares a las de QUADRA SALCEDO, y la crítica que cabe hacerle es, pues, la que ya se señaló anteriormente. Qué sucede con una ley orgánica que contenga «incrustaciones» de materia de ley ordinaria que no guarden ninguna «conexión lógica» con la materia propia de ley orgánica; qué sucede con una ley ordinaria que contradiga tales «incrustaciones»; qué cabe entender por «conexión lógica» y hasta dónde llegan sus límites. En el libro de T. R. FERNÁNDEZ sobre el tema pueden consultarse con provecho otras argumentaciones críticas contra la postura analizada (31).

Se quiere guardar un equilibrio entre criterio material y formal, se pretende negar que el legislador orgánico tenga un poder de autohabilitación, pero a la vez se afirma que «todo lo que se aprueba con carácter de orgánico queda ungido del mismo». Este equilibrio es totalmente inestable y no resuelve el problema de las leyes parcialmente orgánicas porque, al sostener el criterio antes entrecomillado, desaparece el propio concepto de «ley *parcialmente orgánica*». Toda ella tiene el «carácter» de orgánica.

LINDE PANIAGUA ha sido el primero que ha mantenido la necesidad de explicar la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas a través del principio de competencia. Publicada la LOTC, insiste en dicho criterio, ya que, a su juicio, el artículo 28.2 de la LOTC no lo desvirtúa y, por tanto, rechaza cualquier solución híbrida, aunque sitúe la distribución de competencias como principio esencial y la jerarquía como principio residual y subordinado (32).

LINDE participa en gran medida con las ideas de SANTAMARÍA PASTOR e incluso no se aleja mucho de alguna de las conclusiones de QUADRA SALCEDO. Según el autor comentado, con el que coincide TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ en su libro sobre las leyes orgánicas, la expresión «ley (orgánica) aprobada con tal carácter» (art. 28.2 de la LOTC), «remite fundamentalmente a que la ley sea aprobada por mayoría absoluta» (33). Toda la ley queda bajo el manto procedimental del «carácter orgánico». Esto significa que se descarta la posibilidad de que dentro de las leyes orgánicas coexistan preceptos de carácter ordinario. No hay dos regímenes jurídicos diferentes para los preceptos de una misma ley orgánica (34). ¿Cuál es para LINDE el elemento definidor de una ley orgánica? En primer lugar, el «núcleo esencial» de la ley ha de pertenecer a materias reservadas a ley orgánica; no es suficiente que alguna parte de la ley se refiera a dichas materias. En segundo lugar, si la ley orgánica, por razones de economía legislativa y por coherencia sistemática, regula temas conexos no directamente objeto de reserva, el criterio que se impone para delimitar el uso de tal facultad extensiva es también material

(31) Vid. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, p. 53, nota 30.

(32) E. LINDE PANIAGUA: «Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *RAP* núm. 91, 1980, p. 116.

(33) *Ibidem*, pp. 118-119.

(34) *Ibidem*, pp. 118 y ss. También TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, páginas 50 y 83.

y se resume en la teoría del «complemento necesario indispensable», o contenido imprescindible para el núcleo esencial (35). Núcleo esencial y complemento necesario indispensable formarían un solo bloque y todo él tendría carácter orgánico. De otro modo, dice, afirmar la posibilidad de leyes parcialmente orgánicas «supondría la introducción subrepticia del principio de jerarquía normativa» (36).

La tesis del «complemento necesario indispensable» encierra el peligro de que se establezca una similitud con su homónima referida al reglamento jurídico. Existen, sin embargo, claras diferencias que rompen cualquier paralelismo. Ley y reglamento son normas creadas por distintos órganos, tienen distinto rango, el principio de anulabilidad no puede, a mi juicio, aplicarse al «equivalente» del reglamento ilegal, es decir, al «complemento no indispensablemente necesario» que pueda tener una ley orgánica, etc. Por otra parte, el criterio marcado por LINDE —y seguido por TOMÁS R. FERNÁNDEZ— no resuelve el tema de las leyes parcialmente orgánicas cuando tal parcialidad viene dada por «incrustaciones» en la ley orgánica no calificables de como «complemento necesario indispensable». Afirmar la posibilidad de regímenes jurídicos diferentes dentro de las leyes orgánicas no tiene por qué ser un pronunciamiento en favor del superior rango jerárquico de éstas, como más adelante se demostrará. Los regímenes o procedimientos jurídicos no generan por sí jerarquía normativa.

El planteamiento de la relación ley orgánica-ley ordinaria y del tema de las leyes parcialmente orgánicas se orienta siempre desde la perspectiva de las leyes orgánicas con lamentable olvido de la óptica inversa. Una vez trazadas las líneas maestras de la delimitación material de las leyes orgánicas conviene preguntarse sobre las consecuencias, no sólo de la penetración de las leyes orgánicas en las leyes ordinarias, sino también de las leyes orgánicas por las leyes ordinarias. Para su respuesta es insuficiente tomar como punto de referencia exclusivo aquellas líneas maestras, muy cuestionables, además, por su ambigüedad. ¿Qué efectos cabe atribuir a una ley orgánica que rebase el ámbito de las materias «conexas» o alcance en su regulación extremos difícilmente justificables, como «complemento necesario indispensable»? ¿Cuáles a una ley ordinaria que norme materias propias de su competencia y que conlleve la modificación de preceptos de una ley orgánica cuyo contenido no se incardine en la «reserva material necesaria» de ley orgánica, ni siquiera en la del «complemento necesario indispensable?»

Los múltiples comentarios al inciso final del artículo 28.2 de la LOTC han oscurecido la contradicción entre lo postulado en este párrafo del precepto y lo establecido en el primer párrafo del mismo. Si GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS R. FERNÁNDEZ consideran que el artículo 28.2 de la LOTC zanja de plano la cuestión de la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas, es precisamente porque existe plena consonancia entre el mencionado primer párrafo del

(35) *Ibidem*, pp. 119 y 120.

(36) *Ibidem*, p. 119.

artículo 28.2 de la LOTC y el artículo 81 de la Constitución (37). La ley ordinaria que contradiga una ley orgánica es *inconstitucional* por infracción del artículo 81 de la Constitución, pero no son «antiorgánicas». ¿A qué vía, pues, ha de conducirse o reconducirse el último párrafo del artículo 28.2 de la LOTC?

En primer lugar hay una solución radical, y quizá la más correcta, que consiste en instar la declaración de la inconstitucionalidad de dicho párrafo final por introducir un criterio formal esencial y no adjetivo o meramente procedimental. TOMÁS R. FERNÁNDEZ ha expuesto con suma claridad las razones de tal inconstitucionalidad (38). En segundo lugar cabe la posibilidad formulada por RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES de realizar una interpretación «lógica» del mencionado artículo 28.2 sin incurrir en inconstitucionalidad. Para estos autores «el primer enunciado del artículo 28.2 se refiere a la regulación por norma de rango legal ordinario de un supuesto *no regulado* por ley orgánica». «El segundo enunciado del precepto trata de una situación distinta: regulación por norma de rango legal ordinario de una situación *ya regulada*, de manera distinta, por una ley orgánica.» En consecuencia —concluyen—, con la frase «cualquiera que sea su contenido» se quiere «simplemente hacer referencia a las leyes orgánicas no mencionadas en el apartado primero»; la frase no puede tener más interpretación que «cualquiera que sea su contenido, siempre que éste se refiera a las materias señaladas en el artículo 81 o esté directamente conectado con ellas» (39).

El criterio marcado por RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES es importante en orden a la aplicación de la LOTC, pero no debe olvidarse, y recientemente así lo ha recordado TOMÁS R. FERNÁNDEZ (40), que tal interpretación contradice abiertamente la inequívoca intención del legislador de la LOTC, el consistente en introducir la categoría de las leyes orgánicas en el bloque de la constitucionalidad. Si aun así se decide su constitucionalidad habrá que diseccionar las leyes orgánicas y una vez descompuesto su contenido en los distintos elementos (núcleo esencial, complemento indispensable y, en su caso, complemento no indispensablemente conexo) se tendrá que averiguar la relación de estos elementos entre sí y con la ley ordinaria que los modifique. No existe duda alguna sobre la inconstitucionalidad de una ley ordinaria que modifique el núcleo esencial de una ley orgánica. La cuestión se oscurece en los otros dos supuestos.

En efecto, no es muy de recibo la tesis que prescinde de la figura de las «leyes parcialmente orgánicas» con el fin de dar coherencia al artículo 28.2, párrafo último, y, de este modo, hallar un criterio útil en la relación ley orgánica-ley ordinaria. Primero, porque no se puede buscar lógica allí donde

(37) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 4.ª ed., 1979, p. 136.

(38) *Vid.* TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, pp. 71 y ss.

(39) F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La jurisdicción constitucional en la Constitución española de 1978», en la obra colectiva *La Constitución española de 1978, estudio sistemático*, dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid, 1981, pp. 812-814.

(40) TOMÁS R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, p. 82.

no la hay y, a mi juicio, se ha pecado de incoherencia en la redacción del susodicho párrafo. Segundo, porque se crea un anillo de saturno enredador del núcleo esencial de las leyes orgánicas, pero cuanto más se aproxima uno a tal anillo más se apercibe de su estado gaseoso, formado por vaporosos conceptos jurídicos indeterminados (materias «conexas», «complemento necesario indispensable», etc.). La inseguridad que encierra la idea de leyes parcialmente orgánicas no es superior a la de leyes totalmente orgánicas que tras su pétrea fachada se esconde la dialéctica entre materias conexas e inconexas. Por tanto, las tesis comentadas no evitan la posible existencia de leyes parcialmente orgánicas formadas por núcleo esencial y materias conexas, por un lado, y materias no necesariamente complementarias, por otro. Tercero, aceptar que las materias no indispensablemente conexas, pero introducidas en una ley orgánica, por el hecho de haberse sometido al voto de totalidad de ésta sigan el mismo régimen jurídico que el resto de las integradas en tal ley orgánica, significaría postular un concepto formal absoluto de ley orgánica, y, consecuentemente, la tesis de la «reserva de rango» de ley orgánica. Por todo ello, parece difícilmente soluble la relación triangular de los posibles contenidos materiales genéricos de ley orgánica (núcleo esencial, materias conexas necesarias, materias complementarias no necesariamente indispensables). Será el Tribunal Constitucional el que caso por caso habrá de establecer los deslindes entre ellos a través de lo que Hart denomina «normas de identificación», incluidas en sus sentencias. Mientras tanto, quizás el criterio más lógico sea sostener la posibilidad de leyes parcialmente orgánicas, aunque de ello se deriven importantes consecuencias sobre la teoría de la anulación y derogación de las leyes (41).

Si una ley ordinaria contradice materia propia de ley orgánica (materia necesaria, núcleo esencial) rige el principio de competencia y, en consecuencia, la ley ordinaria es inconstitucional, por infracción del artículo 81 de la Constitución. Si la ley ordinaria regula materias propias de ella misma y contradice lo establecido en una ley orgánica, se cumple el requisito de que ambos tipos de normas tienen un ámbito material común y han de regirse necesariamente por uno de los postulados del principio de jerarquía; como ley orgánica y ley ordinaria tienen igual rango jerárquico, la ley ordinaria deroga ese aspecto concreto de la ley orgánica (42). En el supuesto inverso sucede lo mismo; la ley orgánica que modifique una ley ordinaria, ya sea a través de un precepto considerado materia conexa o no, cumple también con igual postulado del principio de jerarquía. La ley orgánica deroga la ley ordinaria, pero no por tener un rango superior, que no lo tiene, sino porque *lex posterior derogat priori*. El carácter de ley orgánica sería irrelevante a estos efectos. Los preceptos incluidos en una ley orgánica que regulasen materia no orgánica seguirían el régimen de la ley ordinaria.

(41) Vid. T. QUADRA SALCEDO: *La ley en la Constitución...*, obra citada, p. 52.

(42) Vid. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Las leyes orgánicas...*, obra citada, p. 51.

A esta conclusión apuntan las ideas mantenidas por RUBIO LLORENTE-ARAGÓN REYES y TOMÁS R. FERNÁNDEZ (43).

Por otra parte, sostener en nombre del principio de jerarquía, e incluso en el de competencia, que las materias no conexas incrustadas en ley orgánica son inconstitucionales significa desconocer el sentido de la reserva material de ley. El «carácter» de ley orgánica es un sello procedimental, pero que, por marcar la especificidad de determinadas materias, está directamente vinculado a las mismas. En otras palabras, el «carácter» de ley orgánica es una cualidad que cabe predicar de los preceptos que contienen *materia* «orgánica». Quien imprime «carácter orgánico» a una ley no es el Congreso de los Diputados con su voto por mayoría absoluta al conjunto del proyecto, sino la Constitución en su artículo 81. Por ello no es fácilmente comprensible la tesis sostenida por algunos autores defensores del criterio material —LINDE y TOMÁS R. FERNÁNDEZ, entre otros—, según la cual el voto final de globalidad determinado en el artículo 81 C) convierte a un proyecto de ley parcialmente orgánica en totalmente orgánica. Si el sentido del requisito formal establecido en el mencionado artículo es —y así lo señala el propio TOMÁS R. FERNÁNDEZ— el de referirse a «regulaciones frontales directamente orientadas a complementar la normación básica que se contiene en la propia Constitución» (44), no se puede conceder el carácter «orgánico» a normas complementarias, pero no imprescindibles, incluidas en la ley orgánica. De lo contrario se incurriría en un criterio formal que conllevaría la posibilidad de alterar la relación de poder dispuesta en la Constitución. Pero tampoco cabe calificar a tales normas complementarias de inconstitucionales, ya que la naturaleza legal de las leyes orgánicas las subsume en el campo formal y materialmente genérico de las leyes, campo que se rige por el principio de que la ley posterior deroga a la ley anterior. Aunque políticamente quepa hablar de «legislador orgánico» y «legislador ordinario», jurídicamente la distinción no es muy correcta, porque en ambos casos se trata del mismo órgano legislativo. De ahí que no se pueda sustentar la existencia de jerarquía entre los productos normativos del susodicho órgano.

En suma, junto a una corriente doctrinal que abiertamente declara la superioridad jerárquica de las leyes orgánicas frente a las ordinarias, existe otra, cada vez más dominante, que si bien afirma la *legalidad* de las leyes orgánicas se niega de manera más o menos encubierta a sostener hasta sus últimas consecuencias el criterio de distribución de competencias. Quizá la clave esté en delimitar con nitidez los conceptos de «carácter», «naturaleza» y «rango» de ley. A mi entender, los preceptos que por su contenido no sean calificables de orgánicos y estén regulados en una ley de este tipo no tienen

(43) Cfr. F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: *La jurisdicción constitucional...* obra citada, p. 814, y T. R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas...* obra citada, pp. 84 y 94.

(44) TOMÁS R. FERNÁNDEZ, *ibidem*, pp. 88 y ss.

«carácter» orgánico, pero no por ello pierden la «naturaleza» de ley. El vocablo «carácter» alude a la identificación *material* de la ley orgánica, no a la calificación formal de su contenido. «Carácter» y «rango» no son, pues, términos equiparables.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981

La ambigua delimitación de las materias de ley orgánica en la Constitución y la pluralidad de criterios en torno a su naturaleza jurídica hace recaer sobre el Tribunal Constitucional la delicada tarea de realizar el difícil deslinde sustancial e incluso formal entre la ley orgánica y las demás normas con fuerza de ley. Es curioso constatar cómo gran cantidad de artículos y monografías terminan su discurso apuntando hacia el Tribunal Constitucional como órgano clarificador en quien confiar el cometido provocado y no resuelto por el constituyente.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 («BOE» 24 de febrero de 1981) sobre recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, se pronuncia por primera vez sobre la naturaleza y ámbito general de las leyes orgánicas.

La sentencia ha sido objeto de comentario en el libro de TOMÁS R. FERNÁNDEZ sobre las Leyes orgánicas. La crítica tiene un doble objetivo, a la forma y al fondo del fallo. Por lo que respecta a la primera (44), parece a todas luces excesiva. La falta de rigor lógico en la sentencia no se debe a la ausencia de Considerandos y Resultandos. La claridad argumental no viene dada, ni siquiera favorecida, por estar escrita su trama de un tirón. Los cientos de sentencias que he tenido que estudiar para la elaboración de mi tesis doctoral sobre la ideología política del Tribunal Supremo en la última década del franquismo me ha llevado justamente a la conclusión contraria. En lo que se refiere a la crítica de fondo, TOMÁS R. FERNÁNDEZ expone con agudeza las contradicciones en que incide el Tribunal Constitucional, el cual tiene «una concepción clara de lo que son las Leyes orgánicas (aspecto positivo), pero que no ha madurado suficientemente su doctrina acerca del contenido preciso de las mismas (aspecto negativo), ni perfilado suficientemente los instrumentos de análisis de la concreta problemática que plantean, lo que le obliga a moverse por intuiciones (exactas en líneas generales), que no ha acertado a categorizar» (45).

El acierto inicial en rechazar una concepción formal no tiene continuidad a lo largo de las consideraciones doctrinales manifestadas en el resto del fallo, y las esperadas precisiones no logran despejar las inmensas dudas en torno al tema e incluso se incurre en importantes errores metodológicos.

(45) *Ibidem*, p. 91.

En el motivo cuarto, punto 20, se enuncia con carácter general una doctrina que aparentemente responde a criterios de competencia, pero que finalmente se decanta hacia el principio formal de la ley orgánica sobre la ordinaria: «dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria, ya que no puede ser modificada por ésta (art. 81.2 CE).».

En el apartado A) del punto 21, al intentar especificar su tesis general, el Tribunal Constitucional se contradice con lo anteriormente expuesto, porque si una ley ordinaria no puede modificar una ley orgánica que incide en la misma materia (que puede ser materia de ley ordinaria), no se explica cómo en el mencionado apartado A) puede afirmar que «sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria». (Sorprende que TOMÁS R. FERNÁNDEZ encuentre esta argumentación «irreprochable, tanto en sus fundamentos como en su formulación», habida cuenta de que este autor mantiene la tesis de que los preceptos de una ley orgánica que sobrepasen el ámbito material reservado a la forma de ley orgánica tienen fuerza y eficacia de ley ordinaria.)

La ambigüedad se muestra claramente en el segundo párrafo del citado apartado A). El Tribunal Constitucional se inclina a favor de una reserva material de ley orgánica y además estricta: «La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2 CE)». Pero obsérvese que este pronunciamiento en favor de la tesis material es sólo aparente, porque al final del mismo ya asoma la concepción jerárquica; se presupone el *rango* específico de ley orgánica y, en consecuencia, la «reserva de rango».

La incoherencia del Tribunal Constitucional alcanza su techo más alto a¹ estudiar el tema de las «materias conexas» o «incrustaciones» normativas, justificables por razones de conexión temática o sistematicidad o de buena política legislativa. Curiosamente, para solucionar la relación que se plantea entre ley orgánica y ley ordinaria en áreas no suficientemente delimitadas para una u otra forma jurídica, el Tribunal Constitucional aplica unos criterios extraídos de un supuesto totalmente distinto, cual es la relación ley-reglamento, y el trasvase conceptual lo realiza asombrosamente sin solución de continuidad. En efecto, entre ley y reglamento hay una relación clara de jerarquía; se cumplen los tres requisitos de este principio y, por tanto, la ley puede congelar el rango a materias que hasta entonces tenían el grado de reglamento. Esta tesis es a mi entender correcta y no parece muy fundada la observación hecha a la misma por TOMÁS R. FERNÁNDEZ (46). (¿Por qué una ley orgánica, como ley que es, no puede congelar el rango de ma-

(46) *Ibidem*, pp. 91 y 92.

terias reguladas o regulables por reglamento, tal como lo puede hacer la ley ordinaria? El principio de distribución material de competencias rige para las relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria, pero no, al menos en el caso español, para las relaciones entre la ley y el reglamento). Sin embargo, es censurable la aplicación del principio de congelación de rango efectuada por el Tribunal Constitucional a la relación ley orgánica-ley ordinaria, porque el supuesto normativo es totalmente distinto al que se contempla en la relación ley-reglamento.

Por otra parte, la cuestión de las leyes parcialmente orgánicas es muy compleja y el recurso a la teoría de las materias «conexas» es muy discutible, como así lo reconocen algunos miembros del propio Tribunal Constitucional (ARIZAMENA SIERRA y RUBIO LLORENTE en su voto particular al motivo cuarto). Pero es que, como ya se ha dicho, la «solución» de las materias «conexas» no agota el tema de las leyes parcialmente orgánicas. Además la «desorganización» de las leyes orgánicas o privación del carácter orgánico a preceptos incluidos en dichas leyes no sólo puede llevarse a cabo por el órgano legislativo cuando la ley orgánica así lo declare expresamente —tesis apuntada por RUBIO LLORENTE y ARACÓN REYES, y al parecer aceptada por el Tribunal Constitucional—, sino también siempre que el legislador entienda, y el citado Tribunal ratifique en última instancia, que la Constitución le habilita a ello en virtud de la distribución de competencias estatuida en la misma. La desorganización o descaracterización de las leyes orgánicas ha de tener siempre naturaleza declarativa y no constitutiva. De lo contrario, en aras de la seguridad jurídica se restringiría la posibilidad del procedimiento legislativo ordinario y se mudaría la propia naturaleza jurídica de la ley orgánica.

En definitiva, los numerosos trabajos dedicados a las leyes orgánicas no son sino muestra de la preocupación de la doctrina por esclarecer el significado y alcance de una categoría de normas llamada a ser pieza básica de nuestro sistema de legalidad. Las divergencias de opinión y las contradicciones en el seno de cada una de las corrientes doctrinales expresan la difícil tarea y la alta responsabilidad de los órganos constitucionales encargados de concretar las reglas que han de presidir la relación entre ley orgánica y ley ordinaria.

BIBLIOGRAFIA SOBRE «LA LEY EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA VIGENTE»

I. Manuales

Entre otros destacan los de:

- ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho administrativo*, 1.^a reimp. de la 6.^a edición, Madrid, Tecnos, 1980.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (ed.): *Derecho administrativo económico*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1980.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *Curso de Derecho administrativo*, 4.^a edic., Madrid, Civitas, 1979.
- OTTO Y PARDO, IGNACIO DE: *Lecciones de Derecho constitucional (Introducción)*, 1.^a edic., Oviedo, Guiastur, 1980.

II. Comentarios, estudios de interés sobre la Constitución

- AÑUA, J.; AULESTIA, K.; CASTELLS, M., y OTROS: *La Constitución española de 1978*, San Sebastián, Ediciones Vascas, 1978.
- ALZAGA, OSCAR: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (ed.): *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS (ed.): *Lecturas sobre la Constitución española*, 2 volúmenes, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, y PREDIERI, ALBERTO (eds.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO (ed.): *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980.
- LINDE, ENRIQUE, y GARCÍA COTARELO, RAMÓN: *Índice analítico de la Constitución española del 78*, Madrid, Editora Nacional, 1979.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL (ed.): *Estudios sobre la Constitución española del 78*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979.

Un análisis colectivo del proyecto de Constitución puede consultarse en:

- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (ed.): *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, en particular el trabajo de GARRIDO FALLA, F.: «Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el anteproyecto de Constitución».
- Las fuentes del Derecho en la Constitución fueron objeto de estudio en las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso en mayo de 1979: *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, 3 vols., Madrid, IEF, 1979.

III. Ley y jerarquía; Las situaciones de la ley en las fuentes del Derecho y tipología de leyes

- BERMEJO VERA, JOSÉ: «Las fuentes del Derecho en la Constitución española de 1978», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, pp. 235 y ss.
- CARRETERO PÉREZ, ADOLFO: «Concepto constitucional de fuentes del Derecho», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, páginas 387 y ss.

- DÍEZ PICAZO, LUIS: «Constitución y fuentes de Derecho», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 653 y ss.
- FERREIRO LAPATZA, JUAN: «Las fuentes del Derecho financiero en la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 905 y ss.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO: «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen I, pp. 31 y ss.
- GARRORENA MORALES, ANGEL: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «Ley y Reglamento en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, pp. 251 y ss.
- MARTÍN OVIEDO, JOSÉ MARÍA: «Tipología, jerarquía y producción de las normas en la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1279 y ss.
- MENDOZA OLIVÁN, VÍCTOR: «Tipología de las leyes en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 79 y siguientes.
- PREDIERI, ALBERTO: «El sistema de las fuentes del Derecho», en *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980.
- SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: «La jerarquía normativa en la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, páginas 1899 y ss.
- TEJERIZO LÓPEZ, JOSÉ MANUEL: «Las fuentes del Derecho financiero a la luz de la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1993 y ss.
- VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS: «El principio de la jerarquía de normas según la nueva Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 2093 y ss.

IV. Principio de legalidad y reserva de ley

- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO: «Reserva de ley y potestad reglamentaria en la nueva Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 285 y ss.
- BASSOLS COMA, MARTÍN: «Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la Constitución», en *RAP*, 1978, núm. 87, pp. 133 y ss.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., y GÓMEZ FERRER, R.: «La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución», en *RAP*, 1978, núm. 87, pp. 161 y ss.
- DÍEZ MORENO, FERNANDO: «La reserva reglamentaria y la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen I, pp. 623 y ss.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, RAFAEL: «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 115 y ss.
- GONZÁLEZ GARCÍA, EUSEBIO: «El principio de legalidad tributaria en la Constitución española de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 971 y ss.

- BASSOLS COMA, MARTÍN: «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 315 y ss.
- NÚÑEZ-VILLAVERAN Y OVILO, RAMIRO: «Delegaciones y autorizaciones legislativas en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1527 y ss.
- PÉREZ ROYO, FERNANDO: «Relaciones entre normas primarias y normas secundarias en Derecho tributario», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1653 y ss.
- RODRÍGUEZ OLIVER, JOSÉ MARÍA: «La consagración constitucional del principio de legalidad como límite para las normas aprobadas por la Administración», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen III, pp. 1711 y ss.
- SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL: «Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1775 y ss.
- SERRANO, ADOLFO: «El principio de legalidad; algunos aspectos problemáticos», en *REDA*, 1979, núm. 20, pp. 83 y ss.
- VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS: «Materias reservadas y Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, páginas 2073 y ss.

IV. bis. Reserva de ley y Comunidades autónomas

- BASSOLS COMA, MARTÍN: «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 315 y ss.
- BERMEJO VERA, JOSÉ: «El principio de reserva legal en las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen I, pp. 367 y ss.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», en *RAP*, 1980, núm. 91, pp. 107 y ss.

V. Leyes orgánicas

- GÁLVEZ MONTES, JAVIER: «El ámbito material y formal de las leyes orgánicas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, páginas 925 y ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARRORENA MORALES, ANGEL: «Acercas de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica», en *REP*, 1980, núm. 13, nueva época, pp. 169 y ss.
- LINDE PANIAGUA, ENRIQUE: «Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», en *RAP*, 1980, núm. 91, pp. 107 y ss.
- ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, J. A.: *Las leyes orgánicas y el sistema de las fuentes del Derecho*. Discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación. La Coruña, 1980.

- QUADRA-SALCEDO, TOMÁS: «La ley en la Constitución: leyes orgánicas», en *REDA*, 1980, núm. 25, pp. 37 y ss.
- RIVERO YSERN, ENRIQUE, y CASCAJO CASTRO, JOSÉ LUIS: «Consideraciones sobre las leyes orgánicas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1889 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: «Las leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración», en *Rev. del Dep. de Derecho Político (UNED)*, 1979, núm. 4, pp. 39 y ss.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO: «Aproximación al tema de las leyes orgánicas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, páginas 1979 y ss.

VI. Decretos-leyes

- SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER: «Los decretos-leyes en la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, páginas 1799 y ss.
- TROCÓNIZ MARCOS, FERNANDO F. DE: «Los decretos-leyes en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, páginas 891 y ss.

VII. Delegación legislativa recepticia

- ANGULO RODRÍGUEZ, EDMUNDO: «Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen I, pp. 185 y ss.
- ENTRENA PALOMERO, CARLOS JOSÉ: «La Constitución española y el control de la legislación delegada», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 687 y ss.
- NÚÑEZ-VILLAVEIRAN y OVILO, RAMIRO: «Delegaciones y autorizaciones legislativas en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1527 y ss.
- RECORDER DE CASSO, EMILIO: «La legislación delegada», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, pp. 1671 y ss.

VIII. Estatutos de Autonomía y leyes de las Comunidades autónomas

- ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE: «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 229 y ss.
- CASTRO SOMOZA, JUAN LUIS: «Las leyes de las Comunidades autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 463 y ss.
- ELIZALDE y AYMERICH, PEDRO DE: «Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 727 y ss.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL: «La potestad legislativa de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, volumen I, pp. 671 y ss.

- EZCURRA, J. LUIS: «La eficacia territorial de las normas», en *REDA*, 1980, núm. 26, páginas 387 y ss.
- FERNÁNDEZ CUEVAS, ANTONIO: «El sistema normativo de las Comunidades autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 805 y ss.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS R.: «Autonomía y sistema de fuentes», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 827 y siguientes.
- GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO: «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1027 y ss.
- LASARTE ALVAREZ, JAVIER: «Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1257 y ss.
- LEGUINA VILLA, JESÚS: «Las Comunidades autónomas», en *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980.
- MARTÍN QUERALT, JUAN: «Potestades normativas de las Comunidades autónomas en materia tributaria», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1311 y ss.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1435 y ss.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO: *Las potestades legislativas de las Comunidades autónomas*, Madrid, Civitas, 1980.
- SERNA MASÍA, JOSÉ: «La potestad legislativa en la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. III, páginas 1943 y ss.
- TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN: «Las fuentes del Derecho en las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, pp. 141 y ss.
- TORNOS MAS, JOAQUÍN: «Los Estatutos de las Comunidades autónomas en el ordenamiento jurídico español», en *RAP*, núm. 91, 1980, pp. 125 y ss.

IX. Control constitucional de las leyes

- ALMAGRO NOSETE, JOSÉ: «Poder judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, pp. 283 y ss.
- ARACÓN REYES, MANUEL: «El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978», en *REP*, 1979, núm. 7, nueva época, pp. 171 y ss.
- ARZAMENA SIERRA, JERÓNIMO: «Valor de la jurisprudencia constitucional», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. I, páginas 253 y ss.
- GALEOTTI, SERIO, y ROSSI, BRUNO: «El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española: medios de impugnación y legitimados para actuar», en *REP*, 1979, núm. 7, nueva época, pp. 119 y ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO: «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», en *REP*, 1979, núm. 7, nueva época, páginas 197 y ss.

- MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, IEF, 1979, vol. II, pp. 1439 y ss.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, y ARAGÓN REYES, MANUEL: «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», en *REP*, 1979, núm. 7, nueva época, pp. 161 y ss.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, y ARAGÓN REYES, MANUEL: «La jurisdicción constitucional en la Constitución española de 1978», en *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1980.
- RUIZ LAPEÑA, ROSA: «El Tribunal Constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979.
- TRUJILLO, GUMERSINDO: «Juicio de legitimidad e interpretación constitucional: cuestiones problemáticas en el horizonte constitucional español», en *REP*, 1979, número 7, nueva época, pp. 145 y ss.

*RESEÑA BIBLIOGRAFICA **

* Esta Sección ha sido elaborada por los siguientes miembros del Departamento de Documentación del Centro de Estudios Constitucionales, habiendo sido coordinada por *Germán Gómez Orfanel*, director de dicho Departamento:

Ricardo Banzo.
María Eulalia Castellano.
María Cristina Hermosa.
María Luisa Martín.

Paloma Saavedra.
Julián Sánchez.
Saturnina Sánchez.
María Dolores Paz.

Con la colaboración de *Joaquín Abellán* (director del Departamento de Estudios).

