



Universidad de Cádiz

Facultad de Ciencias del Trabajo

Trabajo Fin de Grado

**LEY ORGÁNICA Y LEY ORDINARIA
EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

Curso 2021/2022

Jonathan Rodríguez Pérez

9 de marzo de 2022

Índice

Índice	2
Resumen y palabras claves	3
Abstract y keywords	
1. Introducción: Objeto, objetivos, justificación, metodología, estructura.	5
2. Marco conceptual: la ley orgánica en el sistema de fuentes del Derecho.	8
2.1. La ley orgánica en el sistema de fuentes del Derecho	
2.2. Antecedentes históricos y comparados	11
3. La aplicación del régimen constitucional de 1978 sobre la ley orgánica	20
3.1. Ley ordinaria	21
3.2. Ley Orgánica	25
4. Cuestiones constitucionales sobre la ley orgánica	27
4.1. Relaciones entre la ley orgánica y la ley ordinaria.	28
4.2. Los Estatutos de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad.	30
4.3. La Ley orgánica del art. 93 CE: la integración en la Unión Europea.	43
5. Conclusiones	49
6. Bibliografía	51

RESUMEN

La ley orgánica se define como una potestad normativa prevista por el artículo 81 de la Constitución para regular determinadas materias tasadas que se someten a una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados -quedando el Senado relegado a un papel secundario- y que se califican como una competencia exclusiva del Estado, fuera del alcance de las Comunidades Autónomas. Se trata de ámbito material históricamente centrado en el Poder Judicial que la Constitución de 1978 extendió a contenidos de gran relevancia constitucional y legal debido a que el poder constituyente, mediante una reserva de ley orgánica ha querido que, solo una mayoría cualificada pueda regularlos o reformarlos. Bajo la expresión “reserva de ley orgánica”, algunas de gran importancia para las Relaciones Laborales, como las que regulan derechos laborales fundamentales (libertad de sindicación), los Estatutos de Autonomía (marco autonómico de relaciones laborales) o la integración europea (leyes orgánicas del artículo 93 CE), las leyes orgánicas suscitan problemas de comprensión material y de técnica legislativa de gran interés si tenemos en cuenta las relaciones entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias y la comparación entre ambas.

Tomando como referencia este contexto normativo, este TFG se dirige a describir y analizar la ley orgánica y esclarecer sus diferencias y similitudes con la ley ordinaria, tanto normativamente como formalmente, explicando su propio régimen jurídico y tratando su significación jurídica y sus problemas de constitucionalidad. En particular, nos centraremos en estudiar cuáles son las principales diferencias entre estos dos tipos de normas, de dónde provienen cada una y las potestades normativas de la que derivan, así como también los casos en los que ambos tipos de leyes están relacionados en múltiples artículos (derechos fundamentales, régimen electoral general...). Por último, el TFG se centra en aquellos casos en los que el Tribunal Constitucional ha establecido conceptos y criterios que han servido como pilares principales para el entendimiento, regulación, aprobación y control de las leyes orgánicas en nuestro sistema constitucional de producción normativa y en nuestro sistema de fuentes del Derecho.

Palabras clave: Constitución, ley orgánica, ley ordinaria, Tribunal Constitucional, jurisprudencia, Estatuto de Autonomía, reserva de ley.

ABSTRACT

The organic law is defined as a normative power provided for by article 81 of the Constitution to regulate certain assessed matters that have been subject to an absolute majority of the Congress of Deputies -leaving the Senate relegated to a secondary role- and to an exclusive competence of the State, beyond the reach of the Autonomous Communities. This is a material field that has historically been growing in Spain and that the Constitution of 1978 has extended to contents of great constitutional and legal relevance because the constituent power, through a reservation of organic law, without limiting them to the constitutional text, has wanted that only a qualified majority you can regulate or reform them. Now, under the expression "reservation of organic law", some of great importance for the Labor Relations, such as those that regulate fundamental labor rights (freedom of association), the Statutes of Autonomy (autonomous framework of labour relations) or European labour integration (organic laws of Article 93 EC), raise problems of material understanding and legislative technique that are aggravated if we take into account the relations between organic laws and ordinary laws and the comparison between the two.

Taking this normative context as a reference, this TFG is aimed at describing and analyzing the organic law and clarifying its differences and similarities with ordinary law, both normatively and formally, making a journey from its own legal regime and dealing with its legal significance and its problems of constitutionality. In particular, we will focus on studying what are the main differences between these two types of norms, where each one comes from and the normative powers from which the competences they handle in each of their areas derive, as well as the cases in which both types of laws are related in multiple articles.

Finally, I will focus on those cases that the Constitutional Court has established concepts and criteria that have served as main pillars for the understanding, regulation, approval and control of organic laws in our constitutional system of normative production and in our system of sources of Law.

Keywords: Constitution, organic law, ordinary law, Constitutional Court, jurisprudence, Statute of Autonomy, reservation of law.

1.Introducción

El objeto de este Trabajo de Fin de Grado versa sobre ley orgánica y ley ordinaria y se dirige a describir y analizar tanto el régimen jurídico formal y material de estas dos potestades normativa previstas en la Constitución, como las relaciones que existen entre ellas, así como la importancia de varios ámbitos materiales concretos que veremos más adelante, el contenido de la reserva de ley o el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas.

Luego seguiremos con el análisis de las funciones troncales de las leyes orgánicas, la importancia que estas han ido adquiriendo desde la promulgación de la Constitución de 1978 y cómo ha repercutido su proyección normativa dentro de nuestras fronteras, es decir, tanto en las instituciones nacionales y autonómicas de España como en su proyección europea (a través de la ley orgánica del artículo 93 CE), lo que repercute en el sistema de fuentes del Derecho (incluidas materiales laborales), en la sociedad en general, y en la integración supraestatal de España.

Profundizar en el entendimiento de la ley orgánica será un objetivo principal de este Trabajo Fin de Grado para esclarecer los debates doctrinales que se han presentado en las últimas cuatro décadas y sistematizar la interpretación de la jurisprudencia constitucional sobre las relaciones entre “ley orgánica y ley ordinaria”.

En cuanto a la justificación de la materia elegida, cabe destacar mi interés personal por este tema por dos motivos. En primer lugar, por la incidencia de la ley orgánica sobre los derechos fundamentales más comprometidos en las relaciones laborales: huelga, sindicación, tutela judicial efectiva..., cuya comprensión global solo puede producirse en 4º del Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos, justo cuando se han podido cursar todas las asignaturas vinculadas a esta materia: desde la Tutela de los Derechos (4º Curso) al Derecho Constitucional (1º), pasando por el Derecho del Trabajo; y, en segundo lugar, por la motivación que supone el aprendizaje y profundización en el conocimiento del sistema de fuentes del Derecho, muy relacionado con mi intención de estudiar próximamente el Grado de Derecho para así seguir ampliando mis conocimientos.

A continuación, desarrollaré con más precisión las diferencias entre ambos tipos de leyes, a pesar de gozar del mismo rango y fuerza según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, precedido de un análisis de los antecedentes y evolución histórica y por las Constituciones que las regularon, así como un análisis posterior de varios aspectos especialmente importantes como son los relativos a la regulación de los derechos fundamentales, los Estatutos de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad.

Dada la complejidad de los asuntos a tratar, principalmente por la gran cantidad de bibliografía que hay disponible sobre el tema, que iré mencionando en el transcurso del presente trabajo, intentaré acotar todas las fuentes positivas, jurisprudenciales y doctrinales, y plasmarla de una manera más sistemática para así facilitar su comprensión y análisis.

Los objetivos a desarrollar en mi Trabajo de fin de Grado (en adelante TGF), tratándose tanto de objetivos a nivel material como a nivel formal o de aprendizaje, se pueden clasificar en dos categorías diferentes: generales y específicos. Por un lado, el objetivo general sobre la descripción y análisis de la ley orgánica y sus relaciones con la ley ordinaria, así como su posición en el régimen constitucional de fuentes del Derecho. Por otro lado, los objetivos específicos de este TFG, tanto formales como técnicos, se dirigirán al análisis de la ley orgánica en materia de derechos fundamentales, de los Estatutos de Autonomía, de la ley orgánica en materia de integración europea, análisis de las relaciones entre la ley orgánica y la ley ordinaria y análisis del bloque de la constitucionalidad y así de las competencias tanto de las Comunidades autónomas como del Estado.

Todos los objetivos mencionados van acompañados de una metodología estrictamente jurídica basada en la utilización de los principios de interpretación literal, histórica, auténtica, sistemática y teleológica del texto constitucional, junto con la utilización de los fundamentos positivos (en primer lugar, la Constitución de 1978), jurisprudenciales (Tribunal Constitucional) y doctrinales. Por tanto, este trabajo carece de ningún tipo de metodología cualitativa o cuantitativa ya sean entrevistas o cuestionarios, ya que se han seguido unos criterios metodológicos de interpretación jurídica en los cuales me cío a la lectura de las fuentes positivas, jurisprudenciales y doctrinales relacionadas con el tema propuesto y a redactar unas conclusiones de todo lo investigado sobre el tema que nos concierne.

Muy importante ha sido interpretar con claridad o en su defecto explicar las interpretaciones que han surgido de las diferentes doctrinas de las sentencias del Tribunal constitucional, cuyas sentencias se han utilizado en el desarrollo del presente Trabajo de Fin de Grado.

Cabe destacar que todos los objetivos mencionados anteriormente, tanto generales como específicos, así como la metodología descrita, tienen como propósito afianzar y profundizar lo aprendido a lo largo del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, para así proyectar todo este aprendizaje en trabajos futuros y en la práctica profesional. A tal fin, para llevar a cabo el TFG, he puesto en práctica una serie de herramientas totalmente necesarias para el desarrollo del trabajo, la coherencia de sus contenidos y la cohesión de sus líneas argumentales, principalmente en investigación teórica sobre las leyes orgánicas, principalmente los derechos fundamentales y las reservas de ley. Seguidamente, he ido concretando lo que nos concierne a las diferencias entre la ley orgánica y la ordinaria, y finalmente he aprendido a diferenciar la utilización de los contenidos descriptiva y analíticos, tanto de la propia norma positiva como de jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por último, en cuanto a la estructura, además del resumen y palabras claves, y su traducción al inglés, la estructura principal del presente trabajo se divide en cuatro grandes apartados donde en los tres primeros se da más importancia al aspecto explicativo y aclarativo del trabajo, mientras que el cuarto bloque, más extenso, se pone especial atención en lo relativo a la ley orgánica en sus aspectos más importantes. Este primer apartado incluye un resumen del trabajo y explica cuáles son sus objetivos, justificación, metodología seleccionada y la estructura, como guía fundamentada sobre la cual el trabajo transcurrirá. Una vez desarrollada y explicada la introducción nos adentraremos en explicar el apartado 2 que contiene el marco conceptual de las leyes orgánicas y ordinarias, es decir, explicaremos todo lo relacionado con posicionamiento de cada ley dentro de las fuentes del derecho y las relaciones que han surgido entre ellas a lo largo de la historia, así como un resumen histórico de las principales Constituciones pioneras en regularla. Seguiremos con el apartado 3 y con él un análisis más específico de cada ley orgánica en las materias reservadas, su posicionamiento en el sistema de fuentes del Derecho, su régimen jurídico, y el alcance y eficacia de cada norma. Para finalizar, en el apartado 4 se analizarán dos grandes ámbitos dentro de las leyes orgánicas, como son los Estatutos de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad, con sus repercusiones en el

ámbito de las competencias y potestades de las leyes. Para terminar, se extraerán unas conclusiones y un apartado único para las menciones bibliográficas tanto de revistas y autores como de jurisprudencia y legislación.

2. Marco conceptual.

2.1. La ley orgánica en el sistema de fuentes del Derecho

Tomando como base la premisa de que la ley es, como afirma López Guerra, una categoría normativa única (la norma que aprueba el Parlamento), varios son los conceptos o definiciones que hay sobre la ley como potestad normativa. A modo explicativo y de fácil comprensión, el más adecuado para introducir genéricamente este tema, y sin perjuicio de su tratamiento doctrinal posterior, podría identificarse con la cuarta de las doce definiciones que nos ofrece la RAE¹, la cual dice así: “Disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado”. Se trata de una muy genérica aclaración ya que existen muchas diferencias entre cada “tipo” de leyes (ley estatal, ley autonómica, ley de bases, ley de desarrollo...) en el marco de la categoría normativa única que es la ley, siendo particularmente relevante en España la distinción que nos interesa: la que respecta a ley orgánica y ley ordinaria.

Sin duda, la principal diferenciación que nos lleva a saber que la ley orgánica se sitúa con una potestad normativa diferente o más compleja entre las distintas fuentes del Derecho, sin que por ello se trate de una fuente del Derecho de superior rango jerárquico a la ley ordinaria, es su tramitación procesal, ya que directamente en su nacimiento o para su aprobación, se exigirá una mayoría absoluta, tal y como dice el apartado 2 del art. 81 de la CE²: “la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto”. En

¹ Las doce definiciones son las siguientes. 1. f. Regla fija a la que está sometido un fenómeno de la naturaleza. 2. f. Cada una de las relaciones existentes entre los diversos elementos que intervienen en un fenómeno. 3. f. Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. 4. f. En el régimen constitucional, disposición votada por las Cortes y sancionada por el jefe del Estado. 5. f. Religión, culto a la divinidad. La ley de los mahometanos. 6. f. Lealtad, fidelidad, amor. Le tengo ley. 7. f. Calidad, peso o medida que tienen los géneros, según las leyes. 8. f. Cantidad de oro o plata finos en las ligas de barras, alhajas o monedas de oro o plata, que fijan las leyes para estas últimas. 9. f. Cantidad de metal contenida en una mena. 10. f. Estatuto o condición establecida para un acto particular. Leyes de una justa, de un certamen, del juego. 11. f. legislación (ll conjunto de leyes). El Gobierno debe actuar conforme a la ley. 12. f. Cada una de las disposiciones comprendidas, como última división, en los títulos y libros de los códigos antiguos, equivalentes a los artículos de los actuales. <https://dle.rae.es/ley>. Consultado: 7 de febrero de 2022.

² Constitución Española de 1978. BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978. En adelante CE.

su virtud, la mitad de los diputados más uno del Congreso de los Diputados, que actualmente podemos decir que son 176 de un total de 350 deberán votar afirmativamente, a diferencia de la mayoría que se exige para la aprobación de la ley ordinaria, la cual solo necesita tener en el momento de la votación más votos a favor que en contra: mayoría simple.

Los dos criterios o principios que doctrinalmente han presidido los debates sobre las relaciones entre la ley orgánica y la ley ordinaria, han sido el principio de competencia normativa³ y el principio de jerarquía normativa⁴ (artículo 9.3 CE). Quienes ha defendido este principio de jerarquía se han basado en la importancia material de reservas de ley de la ley orgánica y en el procedimiento reforzado de aprobación: se trata de materias que tienen reservada para su aprobación, modificación y derogación un procedimiento más rígido que el de las leyes ordinarias. Para otro sector doctrinal, el principio de competencia se aplicaría en este campo para regular las disonancias o relaciones internormativas que puedan producirse entre la ley orgánica y la ley ordinaria, lo que permite delimitar de forma mucho más certera cómo ha de regularse cada norma y dónde no tiene competencia, incluso podría llegar a ser inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el art. 81.1 CE. Se trata del criterio del Tribunal Constitucional, quien como “supremo intérprete de la Constitución en España”, ha afirmado:

“podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” (STC 51/1981, de 13 de febrero)⁵.

De esta forma, el Tribunal Constitucional adoptó el principio de competencia como criterio que preside las relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria, esto es, la vertiente material que nos indica que con la simple inclusión de un artículo o precepto de ley

³ Implica la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás, para lo cual la Constitución establece ordenamientos o sistemas jurídicos autónomos. García Ruiz J.L, Girón reguera E. *El sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Cádiz. 2012, pág. 12.

⁴ Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior. García Ruiz J.L, Girón reguera E. *El sistema constitucional de fuentes del Derecho*, cit., pág. 13.

⁵ STC 51/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981. F.J 21º A. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>

orgánica se dota de rigidez la norma, aunque no en su totalidad, solo para aquellas materias que deban regularse mediante ley orgánica, de forma que no está dotada por otro lado, para regular por materia orgánica aquello que debiera regularse por ley ordinaria. Y si lo hiciera, sería necesario indicar de forma concreta cuales son los preceptos o artículos que van a ser regulados por ley ordinaria, es decir, que no necesitan una reserva de ley, para así diferenciarlo claramente.

En otras palabras, se trataría de “una técnica del Tribunal Constitucional⁶ para aislar o compartimentar en cierto modo la ley orgánica y así no erosionen el resto del ordenamiento jurídico en la escala jerárquica tanto en sentido ascendente como descendente, hay ciertas materias que están reservadas a leyes orgánicas tanto como las leyes orgánicas están reservadas a ciertas materias.”⁷

En consecuencia, la respuesta a la cuestión más frecuentemente debatida por la doctrina sobre las relaciones entre las leyes orgánicas y ordinarias, a pesar de su igualdad en cuanto a su rango y fuerza normativa, puede ser difusa en los casos de materias que comparten espacios comunes entre ellas (materia conexa) que han debido ser interpretados por el Tribunal Constitucional. Varios criterios (carácter esencial, básico, general...) pueden llevar a la confusión en lo que respecta a las diferencias entre ambas leyes, que quedarían expuestos a supuestos de intrusión de una ley orgánica por una ley ordinaria o viceversa, con diversa consecuencia jurídica.

Aunque se encuentren en el mismo escalón jerárquico, existen entre ellas algunas diferencias sobre todo en el ámbito competencial, ya que, como ha quedado demostrado por el principio de competencia establecido o insertado por la vertiente material en sentencia del Tribunal Constitucional, la ley ordinaria no puede derogar ni regular ningún precepto guardado a ser regulado por ley orgánica, tanto es así que se consideraría

⁶ Tribunal con jurisdicción en toda España, competente para conocer: a) del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; b) del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, en los casos y formas que la ley establezca; c) de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de los de estas entre sí; d) de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas; e) de la impugnación hecha por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas.

⁷ De Otto I. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*. Barcelona. 1987. Ariel Derecho, pág. 113.

directamente anticonstitucional y así mismo, la ley orgánica no puede regular nada o no puede dotar de la rigidez propia de la norma a lo que esté dispuesto que haya de ser regulado por ley ordinaria aunque aquí simplemente bastaría con realizar los cambios necesarios para que todo estuviera regulado según la competencia que pertenezca⁸. Y una vez aclarado lo anterior ahora sí, podríamos afirmar, que gozan del mismo rango y fuerza de ley, aunque hay varios matices que las diferencian.

En síntesis, podemos afirmar que las leyes orgánicas tienen tres características diferenciadoras:⁹ a) Las materias reservadas, que no pueden ser reguladas mediante ley ordinaria; b) Su tramitación parlamentaria, que como hemos indicado, se trata de ser aprobada por mayoría absoluta, frente a la mayoría simple necesaria para la ley ordinaria; y c) Las materias reguladas por ley orgánica pertenecen competencialmente al Estado y solo al Estado al tratarse de una regulación de derechos fundamentales, y al ser este el único poseedor de este instrumento normativo superior.

2.2. Antecedentes históricos y comparados

El surgimiento del constitucionalismo va ligado de forma casi inseparable a la lucha de la burguesía liberal o el pueblo contra el absolutismo del Antiguo Régimen para conseguir un reconocimiento de ciertos derechos que, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, fueron derechos principalmente relacionados con la libertad, la seguridad y la propiedad y, solo después de la II Guerra Mundial, se completaron con los derechos humanos. Estos son los derechos fundamentales que tenemos recogidos en nuestra constitución vigente, cuyo artículo 81 exige que se regulen mediante ley orgánica en sus aspectos básicos, generales o esenciales. Pero no siempre fue así y es necesario hacer un repaso de la historia constitucional española para finalmente encontrar de dónde

⁸ Una ley ordinaria es un texto legal aprobado por una asamblea legislativa, un parlamento o un congreso de diputados con validez legal y que tiene efectos en todo el territorio nacional o parte de él. Por regla general, la ley ordinaria es la norma de rango legal que constituye el tercer escalón en la jerarquía jurídica de las leyes de un Estado, tras la Constitución y paralelamente a las leyes orgánicas u otras equivalentes (que suelen poseer requisitos extraordinarios para su aprobación y versan sobre materias especiales), de mismo rango jerárquico y distintas a nivel competencial. T. de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, “La Ley en la Constitución: leyes orgánicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm., 24, 1980, págs. 37-74.

⁹ De Esteban J. “Una aproximación a la historia constitucional de España”. *Las Constituciones de España*, Taurus. Madrid. 1981, pág. 15.

procede la regulación de las leyes orgánicas, su diferencia con las leyes ordinarias y todo el proceso de su aplicación.

Pues bien, en toda su extensión histórica bicentenaria, el constitucionalismo español ha utilizado la tipología de las leyes orgánicas, aunque con un desigual trato en cuanto a su régimen e importancia normativa se refiere. Para introducirnos en su contexto resulta ilustrativa una frase Jorge de Esteban que detalla muy bien las ideas y sensaciones de los movimientos constitucionales: “...asistimos al enfrentamiento dialéctico de dos Constituciones que representan cada una de ellas bien la España progresista y moderna, bien la España tradicional y atrasada”.¹⁰ Y es aquí donde nos referimos a la importancia de las leyes orgánicas independientemente del corte de la Constitución que analicemos.

Sobre las Constituciones que vamos a analizar en este apartado, es necesario destacar que su análisis representa una aportación original de este Trabajo de Fin de Grado por cuanto que, hasta donde llega la bibliografía consultada, siempre centrada en el origen francés de esta categoría normativa, aún no ha sido estudiada en España la utilización de la ley orgánica en nuestra historia constitucional. En este sentido, aunque la influencia del Derecho francés pueda ser sin duda indiscutible, las referencias históricas españolas sobre legislación orgánica, y es aquí donde se centra mi análisis, presentan una significación de gran interés dignan de mención.

a) La Constitución de 1845¹¹

La primera Constitución española que emplea la expresión “ley orgánica” es la que se publicó el 23 de mayo de 1845, que incluiría una mención a las leyes orgánicas en su texto y en el “Acta adicional a la monarquía española” que se publicaría a modo de Real Decreto el 15 de septiembre de 1856. En el artículo 12 de la Constitución, artículo destinado a la regulación del ámbito judicial, dispuso:

“La ley orgánica de Tribunales determinará los casos y la forma en que gubernativa o disciplinariamente podrá el Rey trasladar, jubilar y declarar cesantes a los magistrados y jueces”.

¹⁰ Cita textual que introduce de forma muy clara y concisa lo cortas que son las constituciones a lo largo de la historia y que se desarrollan durante el presente TFG, a causa de la oscilación que se da entre ellas, oscilación política debido a que se dividen de forma intermitente en constituciones monárquicas y republicanas. De Esteban J. “Las fases constitucionales Las constituciones de España”, *Las constituciones de España*, pág. 16 y 17.

¹¹ De Esteban J. “Constitución de 1845”, *Las Constituciones de España*, cit., pág., 119.

En consecuencia, la primera manifestación histórica de la ley orgánica hace referencia al carácter orgánico de la materia y queda limitada a uno de los poderes, el judicial.

b) La Constitución de 1869¹²

La Constitución de 1869, publicada el 1 de julio, pero, aunque se promueve de la misma manera, de corte relativamente más democrático porque reconoce el derecho de sufragio universal, aunque solo masculino, vuelve a mencionar las leyes orgánicas y lo hace ya de manera más frecuente, materialmente limitada también al Poder Judicial, pero con referencias al Poder Ejecutivo y al Consejo de Estado en sus relaciones con el Poder Judicial

La primera mención la encontramos en el Título tilde VIII:

Art. 94: “El Rey nombra los Magistrados¹³ y Jueces a propuesta del Consejo de Estado y con arreglo a la ley orgánica de Tribunales. El ingreso en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el Rey podrá nombrar...”

Art. 95: “Los Magistrados y Jueces no podrán ser depuestos sino por sentencia ejecutoria o por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa consulta del Consejo de Estado, y al tenor de lo que se disponga en la mencionada ley orgánica...”

Asimismo, se menciona en las disposiciones transitorias:

Disposiciones transitorias¹⁴, Art. 2º: Hasta que, promulgada la ley orgánica de Tribunales, tengan cumplido efecto los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Constitución, el Poder...

c) La Constitución de 1876¹⁵

La Constitución publicada el 30 de junio de 1876, la de la Restauración y el turnismo canovista, nuevamente con un corte conservador, continúa con la utilización de la ley

¹² De Esteban J. “Constitución de 1869”, *Las Constituciones de España*, cit., pág., 137.

¹³ Sobre la configuración del Poder Judicial y el principio de inamovilidad, L. López Guerra; E. Espín; J. García Morillo; P. Pérez Tremps y M. Satrústegui, *Derecho Constitucional*. Volumen II. Tirant lo Blanch, Valencia. 2016, pág. 115.

¹⁴ Norma que regula los supuestos en que continúa aplicándose la legislación que estaba vigente antes de la aprobación de un texto legal nuevo, o modula la aplicación total e inmediata de este desde el día de su entrada en vigor. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. 2020. <https://dpej.rae.es/lema/disposici%c3%b3n-transitoria>

¹⁵ De Esteban J. “Constitución de 1876”, *Las Constituciones de España*, cit., pág. 177.

orgánica como potestad normativa dedicada al Poder Judicial y, de forma específica, al estatuto de inamovilidad de los jueces y magistrados.

Art. 80: Los magistrados y jueces serán inamovibles y no podrán ser depuestos, suspendidos ni trasladados sino en los casos y en la forma que prescriba la ley orgánica de Tribunales.

Sin embargo, nos centraremos en la siguiente Constitución de 1978 para analizarla paso a paso, ya que, como en cualquier inicio de cualquier cambio, el primero de ellos no es el más certero y esto ocurre aquí, en el año 1978 sin duda todo está mejor estructurado y meditado y, claro está, bajo los requisitos de aprobación que acabamos exponer.

d) La Constitución de 1931

La Constitución de 1931¹⁶, publicada el 9 de diciembre de 1931 tiene una mención a leyes orgánicas referida al poder judicial, tal y como sucede en las primeras menciones de ley orgánica en constitucionalismo español. Aquí podemos analizar que hay una gran diferencia temporal entre Francia y España para empezar a introducir el término “ley orgánica”.

Art. 124: Una ley orgánica especial, votada por estas Cortes, establecerá las inmunidades y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refiere el artículo 121.

e) La Constitución de 1978¹⁷

Este es sin duda el texto que finalmente da un giro radical a lo que leyes orgánicas mediante una “reserva a ley orgánica” general en el artículo 81 y otras reservas particulares que pasamos a relacionar.

- a) Referido a la regulación militar, en concreto a las Fuerzas Armadas.

Art 8.2: Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

- b) Referido a la regulación del Defensor del Pueblo¹⁸, en concreto a sus funciones.

¹⁶ De Esteban J. “Constitución de 1931”, *Las Constituciones de España*, cit., pág. 191.

¹⁷ De Esteban J. “Constitución de 1878”, *Las Constituciones de España*, cit., pág. 238.

¹⁸ Se trata del órgano encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas. Goza de legitimación

Art. 54: Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este...

- c) Referido a la suspensión de los derechos fundamentales y en qué modo podría hacerse.

Art. 55.2: Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario...

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal...

- d) Referido al príncipe de Asturias, definiendo las formas en las que se podrán llegar a los actos de abdicación o cese.

Art. 57.5: Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica.

- e) Referido al senado como cámara de representación territorial y de cómo ha de llevarse a cabo el proceso definiendo requisitos y formalidades obligatorias para la validez del acto.

Art. 69.2: ...directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

- f) Referido a la iniciativa legislativa¹⁹ popular con el fin de la creación de normas a través de la petición del pueblo.

Art. 87.3: Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas...

- g) Referida al referéndum²⁰ y a las condiciones que han de darse para su desarrollo.

Art. 92.3: Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

para la interposición de recurso de inconstitucionalidad. CE, arts. 54 y 16; Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

¹⁹ La iniciativa legislativa popular o iniciativa popular, o también conocida como iniciativa ciudadana es un mecanismo de democracia directa; se trata de la posibilidad amparada en la Constitución, las personas pueden presentar iniciativas de ley, sin ser representantes populares en sus respectivos congresos. LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular en la actualidad.

²⁰ Un referéndum o referendo es un procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular, leyes o actos administrativos para su ratificación. Es el mecanismo de democracia directa por antonomasia y en la actualidad también complementa el régimen de democracia participativa, potenciando la intervención directa del cuerpo electoral. Ordás, D., *España se merece... Democracia Directa*. Salamanca. Zumaque. 2015, pág. 37

- h) Referido a los tratados internacionales y a quien corresponde su autorización y como debe hacerse.

Art. 93: Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas...

- i) Referido fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en concreto a sus funciones.

Art. 104.2: Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

- j) Referido al consejo del Estado²¹ y cómo será su composición.

Art. 107: El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

- k) Referido al estado de alarma y ha como se legislará su regulación.

Art. 116.1: Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

- l) Referido a toda la materia de poder judicial con todo lo que ella conlleva, tanto funcionamiento como designación del Consejo General de Poder Judicial.

Art.122.1: La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de...

Art. 122.2: El Consejo General del poder judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto...

Art. 122.3: ...Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro...

- m) Referido a estabilidad presupuestaria, en concreto al déficit estructural máximo.

Art. 135.2: ...Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido²² al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.

Art. 135.5: Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación...

²¹ En la actualidad, está regulado por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificada por la L.O 4/2011, de 13 de marzo. Está formado por el Presidente, el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión de Estudios y las Secciones.

²²(...) ...déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior. Art. 11.2 de L.O 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. B.O.E núm., 103, de 30/04/2012.

n) Referido al tribunal de cuentas²³ y como ha de realizarse su estructura.

Art. 136.4: Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

o) Referido a provincias e islas y sobre la alteración de los límites provinciales.

Art. 141.1: ...cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

p) En los siguientes artículos que vamos a mencionar, la Constitución de 1978 comienza a regular bajo ley orgánica muchos aspectos en lo referente a los estatutos de autonomía, así como su regulación, límites, las reformas y sus competencias entre algunos de los puntos más importantes sobre este ámbito.

Art. 144: Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: ... (es aquí donde se menciona todo lo relacionado con el artículo 143 de la misma Constitución, el cual se dedica a regular sobre autogobierno de las Comunidades Autónomas y la iniciativa autonómica.)

Art. 147. 3: La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Art. 148. 22º: La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Art. 149.29º: ...por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Art. 150.2: El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades...

Art. 151.1: ...dicha iniciativa sea ratificada²⁴ mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

²³ El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica. Asimismo, corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos. Art.1 de L.O 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. B.O.E núm., 121, de 21/05/1982.

²⁴ La ratificación es la manifestación de voluntad por la cual una persona presta su consentimiento a ser alcanzado por los efectos de un acto jurídico que en su, por ejemplo, tratado, acuerdo, convención o pacto internacional provee a los estados el tiempo necesario para conseguir la aprobación necesaria del tratado en el país (por ejemplo por su poder Legislativo) y promulgar la legislación necesaria para que el tratado sea válido en dicho Estado. 2020. <https://dpej.rae.es/lema/ratificaci%c3%b3n>

Art. 151.3: ...entre las restantes de la Comunidad 46 Elaboración del Estatuto en régimen especial Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

q) Referido a los órganos de composición de las Comunidades Autónomas.

Art. 152.1: ...judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

r) Referido a los recursos con los que cuentan las CCAA y en concreto al ámbito financiero.

Art. 157.3: Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente...

s) Referido a los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, quien está legitimado y como han de interponerse.

Art. 162.2: En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

t) Referidos a las sentencias del Tribunal Constitucional y en general al funcionamiento de este ente.

Art. 165: Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros...

u) Referido al régimen económico y fiscal de Canarias.

Disposición adicional²⁵ 4ª: ...distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro...

v) Referido a Ceuta y Melilla.

Disposición transitoria 5ª: ...o autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos...

w) Referido a la derogación de las leyes fundamentales.

²⁵ Elemento final de una iniciativa legislativa que no forma parte del cuerpo del proyecto o proposición y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o excepciones, dispensas o reservas a la aplicación, o mandatos y autorizaciones no dirigidos a producir normas jurídicas, o disposiciones de carácter residual que no tengan acomodo en otra parte de la norma. No es infrecuente que a través de disposiciones adicionales se incorporen modificaciones a leyes distintas de la materia objeto de regulación, con técnica poco depurada. López Guerra L. Espín E. García Morillo J. Pérez Tremps P. y Satrustegui, M. *Derecho Constitucional, Volumen II*, cit. pág. 117.

*Disposición derogatoria*²⁶ 1ª: ...de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado...

Se trata, en definitiva, de las 34 menciones a la ley orgánica que se regulan en la Constitución de 1978.

En esta evolución de nuestro constitucionalismo quedaría fuera ya que no se trata de una ley constitucional propiamente dicha, pero en el marco de su historia jurídico-política, la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967 y las demás leyes orgánicas con reserva material establecidas en el régimen de Franco (la propia ley orgánica del Estado incluye algunas de ellas entre sus cinco menciones). Se trató de una reserva de regulación “por ley orgánica” de varias materias como son el Consejo Nacional, el Poder Judicial y lo referente al ámbito militar.

En cuanto a las influencias comparadas, es necesario resaltar la importancia que tiene la ley orgánica en la Constitución vigente en Francia: la Constitución de 1958²⁷, publicada el 4 de octubre de 1958, sería el cambio o punto de inflexión en esta materia, puesto que introduciría las leyes orgánicas de una manera más extensa, reservando para su regulación una extensa variedad de ámbitos desde su Título I dedicado a la soberanía a su Título XVI dedicado a la reforma con nada menos que 50 menciones a la ley orgánica, siendo la principal referencia procedimental la contenida en el art. 46.

Art. 46: ...el texto no podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus...

Asimismo, debemos mencionar las Constituciones italianas y portuguesas también son necesarias mencionar con el objetivo de hacer una comparativa nuevamente con la Constitución española, claro está en el ámbito de las leyes orgánicas. En este caso también serán dos constituciones las analizadas, las cuales siguen la misma trayectoria en lo que respecta a el ámbito al que destinan el uso de leyes orgánicas en su legislación y son la Constitución italiana de 1947 y la Constitución de la República portuguesa de 1976.

En primer lugar, analizaremos la Constitución italiana de 1947, promulgada el 27 de diciembre de 1947 y entrada en vigor el 1 de enero de 1948. Las menciones en esta

²⁶ Precepto que se incluye en la parte final de un texto normativo y que menciona las normas hasta ahora vigentes que resultan derogadas por la nueva. López Guerra L. Espín E. García Morillo J. Pérez Tremps P. y Satrústegui M. *Derecho Constitucional, Volumen II*. Cit. pág., 118.

²⁷ De Esteban J. “Constitución de 1958”, *Las Constituciones de España*, cit., pág. 222.

ocasión son dos, una en las disposiciones transitorias y otra en el artículo 106 que es la más destacada, y dice así:

Art. 106: La ley orgánica judicial podrá admitir la designación, incluso mediante elección, de magistrados honorarios para todas las funciones que se confíen a jueces individuales. Podrán ser llamados al cargo de vocal del Tribunal Supremo por méritos...

Se puede observar que el tema del artículo va destinado a regular el poder judicial, en concreto lo relacionado con el ámbito de los magistrados, como hemos observado en otros ejemplos tanto de la historia constitucional española como francesa.

Y en segundo, y último lugar, vamos a comentar la Constitución de la República portuguesa de 1976, aprobada el 2 de abril de 1976 por Asamblea Constituyente. Aunque en esta ocasión la mención a la ley orgánica es única en todo el texto como se puede observar en el artículo 166 que más adelante citaremos, se recogen varios artículos en el artículo 166.2 para así hacer legislar mediante ley orgánica todo lo que incluye. Y dice así:

Art. 166.2: Revisten la forma de ley orgánica los actos previstos en los apartados a) al f), h), j), primera parte del apartado l), q) y t) del artículo 164 y el artículo 255.

Estas menciones, concretamente lo dispuesto en el artículo 164 se refieren a la regulación del Poder Judicial siguiendo la misma línea legislativa que muchas de las menciones a leyes orgánicas analizadas hasta ahora, diferenciándose así el artículo 255 dedicado a la regulación de las regiones administrativas.

En conclusión, las leyes orgánicas han estado presente durante una parte significativa de la Historia de España que va desde 1845 hasta nuestros días, salvado el periodo de la I República. Y en otros países también han existido las menciones a leyes orgánicas, pero de una forma tan temprana como en el constitucionalismo español, que se remonta a dos siglos de antigüedad.

3. La aplicación del régimen constitucional de 1978 sobre la ley orgánica

Centrándonos en una concepción más jurídica de lo que son las leyes, debemos trascender de la RAE y analizar lo que la propia Constitución de 1978 nos dice sobre su regulación y funciones para así llegar a un estudio jurídico más concreto y conciso sobre

su naturaleza jurídica. En tal sentido, la ley es una fuente del Derecho y, como tal fuente, se construye a través acepciones:²⁸

1º. De donde proceden o cual es la fuente de la que emana: las Cortes Generales, es decir, las dos cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, que ostentan la potestad legislativa. Así queda demostrada la estrecha relación democrática de las leyes, tal como cita el artículo 66.1 CE: “Las cortes generales representan al pueblo español...” y su artículo 1.2 CE “...del que emanan todos los poderes del Estado”. No obstante, también cabe mencionar a las Asambleas Legislativas de las CCAA²⁹, ya que, también pueden emitir normas con fuerza de ley, y a su mismo nivel jerárquico. Y, en el ámbito europeo, el Derecho de la Unión Europea incluye categorías normativas que, con la intervención del Parlamento Europeo, se aprueba para entrar en relación con las leyes en virtud del principio de primacía.

2º. Su elaboración, lo referente al procedimiento normativo y su regulación que como hemos dicho está directamente controlado por la Constitución y por las cámaras (congreso y senado).

3.1. Ley ordinaria

En este ámbito, existe una clara carencia de conceptualización por parte de la Constitución, pero la manera más sencilla de identificarla es analizar “por exclusión” a todo lo que no se haga referencia a la reserva de ley orgánica. En todo lo que se vincule a esta, la regulación constitucional sobre la ley automáticamente alude a la ley ordinaria, categoría que asienta sus bases y posición jurídica alrededor de los tres siguientes elementos:³⁰

1º) Está sometida a la Constitución, de manera que el legislador puede hacer todo lo que le esté permitido por la norma suprema (STC 104/2001, de 13 de abril)³¹ y, a su vez, puede ser objeto de control por el Tribunal Constitucional.

²⁸ De Otto I. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*, Ariel. Barcelona. 1987, pág., 111.

²⁹ En España, una comunidad autónoma es una entidad territorial que, dentro del ordenamiento jurídico constitucional español, está dotada de autonomía, con instituciones y representantes propios y determinadas competencias. legislativas, ejecutivas y administrativas, lo que la asimila en muchos aspectos a entidades federadas, por tanto podría decirse que España es cuasifederal. «Título VIII. De la Organización Territorial del Estado - CE» Ordás, D., . *España se merece...Democracia Directa*. Barcelona. Zumaque. 2015, pág. 39.

³⁰ Agudo Zamora. M. y otros, *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos. Madrid, 2010, pág. 135.

³¹ STC 104/2001, de 13 de abril. FºJ 7. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2000-9229>

2º) El legislador, tal y como ha reiterado el TC (por ejemplo, en las sentencias 194/1989, de 16 de noviembre; 55/1996, de 28 de marzo; 88/1996, de 23 de mayo), no se limita a ser “un mero ejecutor de la Constitución” y dispone de un amplio margen para desarrollar su labor dentro del marco constitucional. Este margen responde a las exigencias del pluralismo político y, por tanto, a la posibilidad de que en los órganos legisladores puedan plantearse diferentes opciones acerca de cómo enfocar una determinada cuestión. Serán las mayorías parlamentarias de cada momento las que doten de unos contenidos concretos a las leyes, los cuales podrán ser incluso modificados de manera sucesiva. Esta es una de las consecuencias más evidentes del dinamismo propio de un sistema democrático.

3º) Ese amplio margen de actuación está condicionado por el reparto de competencias existentes entre el Estado y las comunidades autónomas de manera que los legisladores –central o autonómicos- tendrán que atenerse a las materias sobre las que se hayan atribuido competencia para legislar. En el caso de duda o conflicto, será el Tribunal Constitucional quien deba resolver.

De otro lado tenemos el procedimiento legislativo que se diferencia en algunos puntos con la ley orgánica como veremos más adelante, en la ley ordinaria podemos ver nuevamente tres pasos hasta llegar a la culminación o publicación de la norma, iniciativa, discusión y aprobación (tabla 1)³²:

- a) La iniciativa de esta norma se inicia o bien por parte de la propia cámara o bien por parte del poder judicial y excepcionalmente también hay casos de iniciativa legislativa popular.
- b) En la discusión estaríamos ante la fase donde principalmente los proyectos o proposiciones se presentan en la Mesa del Congreso ³³y donde se da la apertura de presentación de enmiendas. Con los debates que fueran necesarios

³² Agudo Zamora. M. et al. “Capítulo VI – La ley, el procedimiento legislativo”. *Manual de Derecho Constitucional.*, cit., pág. 136.

³³ La Mesa del Congreso de los Diputados es el órgano rector y de representación colegiada del Congreso de los Diputados, la Cámara Baja del Parlamento español. Está presidida, dirigida y coordinada por el presidente del Congreso, y la integran cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios, que son elegidos por el Pleno durante la sesión constitutiva del Congreso, al inicio de cada legislatura. Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Art. 8.

pronunciarse dentro de los plazos otorgados. Sin duda la gran diferencia aquí es la necesidad de mayoría simple de la cámara y no absoluta.

- c) La fase de integración de la eficacia, se resumiría en la promulgación y publicación de la norma.

Y aunque el Senado o Cámara alta es un ente muy respetado, cabe destacar que finalmente la última palabra siempre la tiene el Congreso de los Diputados de manera que sí, existimos y convivimos con un modelo de gobierno democrático y bicameral, pero en la práctica queda bastante claro la descompensación que hay entre ambas cámaras, es importante mencionar que el Senado, de manera general, está formado por 208 senadores y senadoras, atendiendo a los requisitos de selección de cada provincia, y que en su mayoría son personas con un alto conocimiento político y que además han desempeñado anteriormente algún cargo en lo referente a la dirección del país, por tanto, podemos decir que son personas con mucho conocimiento sobre política, por lo cual son los más indicados, dependiendo del caso, para proponer enmiendas.

Además del procedimiento ordinario visto en la “Tabla 1”, existen otras dos modalidades competentes, que vienen recogidas en los siguientes artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)³⁴, de 10 de febrero de 1982, España:

1. Declaración de urgencia o Tramitación de urgencia (arts. 93 y 94 RCD):³⁵

A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia.

.... los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario.

³⁴ Texto normativo elaborado por cada una de las Cámaras para dotarse de sus propias normas para regular la organización y funcionamiento de las mismas conforme a los principios constitucionales. Aunque se denominen reglamentos, son normas con rango de ley, cuyo único control lo realiza el Tribunal Constitucional. Tales reglamentos son aprobados por la Cámara a la que afectan. Los reglamentos parlamentarios son: 1) Reglamento del Congreso de los Diputados; 2) Reglamento del Senado, y 3) Reglamento de las Cortes Generales. Alzaga Villamil, O.: “Contribución al estudio del Derecho Parlamentario”, *Revista de Derecho Público*, núm. 62. 1976.

³⁵ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Artículos destinados a la regulación de la declaración de urgencia. Capítulo VI. Art. 93 y 94 RCD. B.O.E núm. 55, de 05 de marzo de 1982.

2. De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única (art. 150 RCD):

1. *Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.*
2. *Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.*
3. *Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado.*

También hay que mencionar aquí las leyes de comisión³⁶, lo que se describiría como una delegación del Pleno en las comisiones legislativas permanentes, para la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, esta situación es más común de lo que se piensa ya que, cuando cualquiera de las cámaras, ya que ambas cuentan con una comisión.

Y esta es la que se encarga en su mayoría de aprobar todas aquellas leyes que no se consideran orgánicas, es decir, todo lo referente a leyes ordinarias es regulado y aprobado aquí en las comisiones, tal como indican los arts. 148.1 y 149.2 RCD, respectivamente:

El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables...

Las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados e enmendados por el Senado...

Aunque tienen ciertas limitaciones como son, la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales del Estado.

³⁶ Las llamadas “leyes de Comisión”, son discutidas y aprobadas por las Comisiones Legislativas Permanentes, sin pasar por el Pleno (artículo 75.2 y 3 de la Constitución).

3.2. Ley Orgánica³⁷

De nuevo, lo más indicado es introducir esta ley y su régimen a través de la conceptualización que la Constitución abarca sobre ella para poder enfocar su regulación de forma más precisa, ya que dista mucho de la ley ordinaria, concretamente viene determinado en el artículo 81 CE mediante dos criterios, los cuales son los siguientes:

Material:

1. 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.

Formal:

*2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.*³⁸

Como es evidente, al tratarse de un tipo de ley con reservas materiales, también tiene algunos tipos de exigencias procedimentales o prohibiciones a su alrededor, como son su delegación en comisiones permanentes legislativas ya comentado en el punto anterior y el no procedimiento de iniciativa legislativa cuando esto incumba a materia regulada en ley orgánica, además de lo mencionado en el art. 82.1 CE, “*Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas...*”.

Una vez asentados estos conceptos podemos afirmar que la reserva de ley orgánica está ligada directamente con los derechos fundamentales que desglosaremos más adelante y comentaremos de algunos con especialidades procedimentales como son los estatutos de autonomía y el régimen electoral.

³⁷ La ley orgánica, frente a la ley ordinaria, es aquella prevista en la Constitución Española de 1978 (artículo 81) que requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto aprobado. La Constitución Española recoge algunos temas que deben regularse por este procedimiento, como son las Leyes de desarrollo de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas recogidas en la sección primera del capítulo segundo del Título I de la Constitución, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. T. de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, “La Ley en la Constitución: leyes orgánicas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm., 24, 1980, págs. 80-89.

³⁸ López Guerra, L., Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P. y Satrustegui M. “El ordenamiento constitucional derechos y deberes del ciudadano” *Derecho Constitucional; Volumen I*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2016, pág. 36.

Solo queda diferenciar de la ley ordinaria con lo que respecta a su tramitación legislativa.

- a) En su iniciativa igualmente puede ser tomada de principio por la cámara o por el poder judicial, pero en este caso no cabe la iniciativa popular
- b) En cuanto a su fase de discusión, el punto más diferenciador entre ambas normas es la necesidad de mayoría absoluta de las leyes orgánicas frente a la mayoría simple necesaria para las leyes ordinarias.
- c) Y, por último, en su fase de integración de la eficacia no encontraríamos grandes cambios, ya que, se tratan de las mismas normas de publicación.

Todo esto viene resumido en la “Tabla 2” referida en concreto a las leyes orgánicas.³⁹

Pero, ahora bien, ¿cómo distinguimos o desarrollamos estos derechos fundamentales que necesitan la reserva de ley orgánica? Pues la doctrina ha diferido en dos sentidos su interpretación.

- Uno más severo o estricto en el que solo puede ser otorgada la reserva de ley orgánica estrictamente a lo regulado en la sección 1ª del Capítulo II del Título I de la CE.
- Y otro más extenso donde la interpretación nos dice que podrían estar reguladas otras materias dignas de reserva de ley orgánica y se encuentre en cualquier epígrafe de la constitución.

Lo que nos concierne es que la interpretación restrictiva es la que se ha dado por válida en nuestro ordenamiento, dado que es una forma mucho más sencilla de acotar que normas tienen que tener una protección especial y una aprobación por mayoría absoluta, es decir, los derechos fundamentales de la sección 1ª Capítulo II Título I, y cuales no necesitan de esa rigidez.

³⁹ Agudo Zamora. M. et al. “Capítulo VI – La ley orgánica, Concepto y naturaleza de ley orgánica”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 150.

Sentido estricto que corrobora la STC 76/1983⁴⁰, de 5 de agosto del Tribunal Constitucional.⁴¹

En definitiva, después de ver ambas leyes y su regulación, lo más destacado es que hay algunas materias reservadas a ley orgánica y así lo indica la Constitución y es una regulación bastante rígida, lo cual no permite al legislador autonómico ocuparse de las materias reservadas. Y, por otro lado, con los derechos fundamentales pasa exactamente lo mismo con la única diferencia de que aquí si hay cierta flexibilidad a la hora de permitir que las leyes ordinarias entren a regular aspectos “secundarios” o “complementarios” (STC 31/2010, de 28 de junio)⁴².

4. Cuestiones constitucionales sobre la ley orgánica

En este apartado comentaremos sobre algunas de las muchas relaciones o normas que tienen las leyes orgánicas en lo referente a la Constitución, son algunos de los temas más trascendentales e importantes que tienen una comparativa y un orden regulatorio muy importantes para la convivencia de los habitantes de España, sin los cuales el ordenamiento jurídico no estaría definido completamente o estaría incompleto, en resumen son una serie de preceptos fundamentales para regular la sociedad tal y como hoy la conocemos.

Empezaremos por diferenciar o explicar los conceptos relacionados con las materias conexas incluyendo el mismo, para, así como objetivo principal de este trabajo resumir y facilitar la lectura del TFG.

⁴⁰ STC 76/1983, de 5 de agosto, del TC. F.J 2º. B.O.E. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

⁴¹ Órgano jurisdiccional que es el máximo intérprete de la Constitución, encargado de conocer y enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, la vulneración de los derechos fundamentales recogidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, incluido el art. 30, y los conflictos de competencias. Está compuesto por doce magistrados de reconocido prestigio nombrados por el Rey, de los cuales cuatro son propuestos por cada una de las Cámaras con una mayoría cualificada de tres quintos, dos a propuesta del Gobierno y otros dos por el Consejo General del Poder Judicial. Sus miembros serán designados por nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres. Constitución, art. 159. de L.O 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, Arts. 16 a 26. Acuerdo del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 1990. B.O.E núm. 239, de 05/10/1979.

⁴² STC 31/2010, de 28 de junio de 2010. F.J 17º. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1140

Luego analizaremos los estatutos de autonomía, pero más que un análisis a cuantitativo, realmente se tratara de un análisis cualitativo y en específico relacionado únicamente con las leyes orgánicas, ya que, las leyes ordinarias a partir de este apartado pierden importancia. Y por último analizaremos del mismo modo el bloque de la constitucionalidad y todo lo relacionado con las leyes orgánicas y las reservas de ley.

4.1. Relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria

Existen ciertas circunstancias en las que ley orgánica y ley ordinaria conviven dentro de una misma legislación, a estos casos se les llama materias conexas⁴³, ya que, una parte de la ley está regulada por ley orgánica como consecuencia de ser una materia con reserva o directamente un derecho fundamental, y otra parte de la misma ley contiene normas que se dedican a delimitar los límites o a pulir los detalles de la misma ley se regulan mediante ley ordinaria, es decir regulan o incluyen ciertas normas que no son necesarias de reserva.

Esto no es de ningún modo inconstitucional puesto que ninguna de las normas está invadiendo el terreno de la otra, en otras palabras, no se está violando el principio de competencias en ningún momento.

El principal problema a resolver por el cual se plantean las materias conexas es que toda materia regulada por ley orgánica dada su rigidez debería además ir acompañada con otra regulación ordinaria a parte para contener el desarrollo por ejemplo de un derecho fundamental como es la educación, tendría una regulación de lo esencial dispuesto en ley orgánica y otra regulación para las cuestiones que no lo son, como podrían ser las medidas de las aulas o de los utensilios necesarios para llevar a cabo el derecho y así una infinidad de temas.⁴⁴

Con vista a evitar estas dificultades y la extensión de las normas que esto conllevaría, se ha permitido la regulación compartida o conexas para así facilitar desde la lectura hasta

⁴³ Por materias conexas se entiende aquellas materias no estrictamente orgánicas, es decir, que exceden el ámbito estrictamente reservado a la ley orgánica pero que se regulan en la ley orgánica porque su contenido desarrolla el núcleo estrictamente orgánico y constituyen un complemento necesario para su mejor inteligencia. El Tribunal Constitucional ha calificado tal inclusión como legítima, cuando concurren razones de conexión temática, de sistematización y buena política legislativa, debiendo, en tal caso, el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter y, por tanto, valor de ley ordinaria. García Ruiz J.L., Girón Reguera E. *El sistema Constitucional de fuentes del Derecho*. Javier García de Tiedra González. Madrid. 2012, pág. 134.

⁴⁴ De Otto I., “Las llamadas materias conexas: materias conexas y rigidez; las disposiciones adicionales de las leyes orgánicas y su valor”. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*, pág. 118.

la propia legislación de las mismas. De este modo el Tribunal constitucional se pronunció contemplando

... que en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno incluir junto a las materias reservadas a la ley orgánica (STC 5/1981, de 13 de febrero)⁴⁵.

Es decir, el legislador incluirá materias conexas junto a las normas relativas a materias reservadas a ley orgánica pero que no gozan con su misma rigidez dada su procedencia ordinaria.

Y esto nos lleva a la duda de saber si en estas materias conexas su regulación o modificación conllevará la rigidez de la que gozan las leyes orgánicas, pero en la ley completa. Y la respuesta es que no, que solo las materias reservadas a ley orgánica deberán incluirse en el procedimiento legislativo oportuno, es decir, a mayoría absoluta para su modificación mientras que el resto de materias solo requerirán de mayoría simple como es lógico teniendo en cuenta su naturaleza.

De nuevo surge una duda, ¿queda a intuición o criterio del propio legislador o del Congreso de los Diputados la decisión de que zonas de la norma modificar de una forma u otra?, y es aquí donde vuelve a pronunciarse el Tribunal Constitucional con la siguiente entrada,

...puede ser excluido por la propia ley orgánica en relación con algunos de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen solo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria (STC 5/1981, de 13 de febrero)⁴⁶.

Y así de hecho es como se lleva a cabo en muchas de las normas, ya sea en un apartado a parte o en las disposiciones finales, el legislador se encarga de encuadrar como se modifica o altera una norma, y esta es una forma de agilizar y de calificar de forma sencilla las normas de este tipo y a su vez dotar de una mayor comprensión futura sea cual sea el ámbito donde se necesite de esta aclaración.

⁴⁵ STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981. F.J 21º.B. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>

⁴⁶ STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981. F.J 21º.C. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>

Claro está que toda interpretación posible ha de hacerse en su sentido restrictivo, al igual que con la ley orgánica, y como se pronuncia el Tribunal Constitucional al respecto, aquí vuelve a hacerlo para aclarar las delimitaciones:⁴⁷

Pero el que una Ley orgánica pueda contener preceptos no orgánicos no significa que sea suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter. Es preciso, en primer término, que el núcleo de la Ley afecte a materias reservadas a la Ley orgánica, de acuerdo con lo establecido en el art. 81.1 de la Constitución, y la conexión no puede consistir en yuxtaponer preceptos referidos a materias distintas de las reservadas a tal tipo de Ley. Por otra parte, la Ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter. (STC 76/1983, de 5 de agosto).⁴⁸

4.2. Los Estatutos de Autonomía y el bloque de la constitucionalidad

4.2.1 Estatutos de Autonomía⁴⁹

El inicio de esta rama normativa o concesión de competencias comienza como es lógico con el reconocimiento de la autonomía como un derecho y así lo indica la Constitución.

...y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. (art. 2 CE).

Y como es normal todo derecho tiene sus límites, con el objetivo de evitar malentendidos, ya que, el derecho a la autonomía otorga cierta independencia e incluso más que eso, ya que dota a las CCAA de un amplio abanico de competencias sobre las que legislar, pero estos límites “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2 CE), existen exactamente con el fin de evitar que se puedan constituir nacionalidades o regiones como independientes.

⁴⁷ Agudo Zamora. M. et al. “Relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 152.

⁴⁸ STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983. BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983. F.J 51. D. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

⁴⁹ El estatuto de autonomía es la norma institucional básica de una comunidad autónoma o ciudad autónoma de España. Está reconocido por la Constitución Española de 1978 en los artículos 146 y 147. Los estatutos de autonomía forman parte del será elevado a las Cortes Generales para su aprobación que lo tramitarán por ley. Su reforma (artículo 147 de la CE) se lleva a cabo mediante ley orgánica, que requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

El siguiente aspecto a analizar para concretar o encuadrar más precisamente el derecho a la autonomía y el camino a seguir para su acceso es su condicionamiento, el cual podemos distinguir en tres momentos o etapas para su comprensión.

A. Iniciativa del proceso: Vías de acceso a la autonomía

Seis son los artículos que la Constitución dedica a la constitución de una Comunidad autónoma, este dato por si solo ya indica la dificultad de todo este proceso, no obstante, vamos a hablar sobre algunos de ellos.

1. El procedimiento del art. 143 CE

Aquí el legislador solo quiere establecer quien está capacitado para constituirse como Comunidad Autónoma y así el propio artículo delimita 3 opciones.

...las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

Como es lógico existen una serie de requisitos como son los de aprobación como el acuerdo de las diputaciones provinciales y al menos 2/3 de los municipios representados.

Así como un plazo para cumplir dichos requisitos de 6 meses y un nuevo plazo de 5 años para poder optar de nuevo a la repetición o reiteración de la iniciativa autonómica.

2. El procedimiento del artículo 151 CE

Aquí estaríamos hablando de un procedimiento excepcional con unos requisitos mucho más rígidos que los mencionados en el artículo 143 CE, los cuales serían los siguientes, una iniciativa llevada a cabo por todas las diputaciones provinciales pertinentes y en este caso el acuerdo de al menos tres cuartas partes de las de los municipios a los que representen en censo, además de un requisito especial que viene citado en la Constitución.

... sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica (art. 151)⁵⁰.

3. Procedimiento de la disposición adicional 1ª:

⁵⁰ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

Aquí no hay procedimiento alguno que implique requisitos o pasos como hemos visto en los puntos anteriores, en esta disposición se respeta simplemente lo que la historia nos ha indicado, es decir, respetar los territorios forales ya formados en los últimos siglos.⁵¹

²⁹ Y aunque a priori parecía que estos territorios no podían ser mantenidos y aprobados como Comunidades Autónomas el autor Pérez Royo J. en su libro “Curso de derecho Constitucional” nos indica de forma clara que si en el siguiente párrafo:

Sim embargo, así ocurriría en la práctica. Con base en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución se dictaría la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del⁵² régimen foral de Navarra (LORAFNA), que no es formalmente un Estatuto de Autonomía aprobado de acuerdo con lo previsto en el Título VIII de la Constitución, aunque materialmente si lo sea. Así lo afirmaríá expresamente el Tribunal Constitucional en la STC 16/1984.⁵³

4. El artículo 144: Cláusula de cierre

Mediante este artículo que a continuación citaremos para aclarar su función, que no es más que la de otorgar o posibilitar el derecho a la autonomía a territorios que se escapan de las características nombradas en los anteriores puntos y así en el caso opuesto también serviría para obligar a utilizar este derecho en caso de que una provincia no lo usara aun cuando le perteneciera tal derecho. Tres son los casos que vamos a citar:

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

⁵¹ Agudo Zamora. M. et al. “La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 381

⁵² Pérez Royo J. *Lección 25: “Condiciones del ejercicio de autonomía”*. *Curso de derecho Constitucional*, págs. 708-713.

⁵³ STC 16 /1984, de 6 de febrero de 1984. B.O.E. F.J 2º. <https://vlex.es/vid/1-2-3-4-64-c-5-6-15034682>

- *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143. (Art. 144 CE)*⁵⁴

B. Procedimientos de Elaboración de Estatutos de Autonomía

Una vez visto el proceso de inicio o la iniciativa por la cual comienzan los territorios a delimitarse como comunidades autónomas, para su completa formación es necesaria la elaboración del Estatuto pertinente y aquí es donde es necesario aclarar que el desarrollo es totalmente diferente dependiendo del proceso o vía de elaboración que se haya utilizado, existen dos y vamos a analizarlos por separado.

1. Vía del artículo 143 CE.

Dos fases:

a. Iniciativa:

El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas... (Art. 146 CE)⁵⁵

b. Deliberación y aprobación parlamentaria: De nuevo el artículo 146 CE hace una aclaración sobre esto y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

2. Vía del artículo 151 CE.

Cuatro fases:

a. Iniciativa: Aquí es necesaria la mayoría absoluta de Diputados y senadores de las provincias afectadas para elaborar los Estatutos de Autonomía.

b. Transacción Parlamentaria: El Estatuto llega a manos de la Comisión Constitucional del Congreso la cual tiene dos meses de plazo para consolidar el texto.

⁵⁴ Pérez Royo J. “Lección 26: La comunidad autónoma, organización”. *Curso de derecho Constitucional*, pág. 731.

⁵⁵ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

- c. Ratificación en Referéndum: Una vez aprobado por la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea serán las provincias pertinentes quien lo sometan a referéndum siendo necesaria aquí una mayoría simple.
- d. Ratificación por las Cortes Generales⁵⁶: No es más que el voto de ratificación de los plenos de ambas cámaras para así decidir sobre el texto. Y es necesario nombrar ciertos puntos de la CE:

De no alcanzarse el acuerdo., el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior. (art. 151.5 CE)

...la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo. (art. 151.6 CE)

3. El procedimiento especial de Navarra.⁵⁷

C. Contenido de los Estatutos de autonomía

Aquí aclararemos el ámbito competencial que tendrá cada comunidad autónoma y que es diferente según la manera o la vía que se haya seguido para constituirlo. La dificultad o imprecisión que poder sacar en conclusión de la propia Constitución es que claramente no define que he de regular cada CCAA según su constitución, al contrario, solo se dedica a definir las excepciones a la norma y repito aquí se encuentra lo abstracto de la Constitución y su manera de entenderlo concretamente.

- En lo referente la creación de Comunidad Autónoma por la vía del artículo 143 Constitución.

⁵⁶ Pérez Royo J. “Lección 26: Las cláusulas de cierre del marco constitucional”. *Curso de derecho Constitucional*, pág. 741.

⁵⁷ La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Lorafna), más conocida como Amejoramiento de Navarra o Amejoramiento del Fuero, es una ley española que supone la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra. Es el equivalente a los estatutos de autonomía del resto de comunidades autónomas de España. Intxaurbe Vitorica, J.R., Intxaustegi Jauregi, N.J. y Irigoras Alberdi, A. *Fundamentos Históricos del Sistema Jurídico II: Historia de las Instituciones*. Universidad de Deusto. 2012, págs. 110-111.

1. La norma: una descentralización imprecisa

Es obvio que la Constitución pretende una clara descentralización en lo que a las normas o su creación atañe, pero no define en ningún momento con exactitud más que lo siguiente:

Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. (art. 147.2 CE)

Únicamente define con más claridad las competencias legislativas o administrativas así convenga, nada dice de las demás competencias que pudieran asumir los Estatutos de Autonomía más que lo mencionado a continuación en el Artículo 148 de la CE.⁵⁸

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

⁵⁸ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.^a Ferias interiores.

13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.^a La artesanía.

15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.^a Asistencia social.

21.^a Sanidad e higiene.

22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.⁵⁹

⁵⁹ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. CE”

- En lo referente a la vía que nos queda, es decir la del artículo 151 de la Constitución.
- 2. La excepción: Una descentralización política claramente definida.⁶⁰

Aquí las consecuencias de optar a la Comunidad autónoma son muy diferentes o mejor dicho muy favorables a lo que el entendimiento se refiere y la delimitación de las competencias, ya que son muy precisas incluso a lo que el Estatuto de Autonomía incumbe, además de definir la política interna en el Artículo 152 de la CE.

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia⁶¹, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán

⁶⁰ De Otto I. “Cap. XII, El principio autonómico y el sistema de fuentes. Jerarquía y competencias”. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*, cit., pág. 277.

⁶¹ Órgano jurisdiccional que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y extiende su jurisdicción al ámbito territorial de ésta. Se integra por las siguientes Salas: Sala de lo Civil y Penal, Sala de lo Contencioso-administrativo y Sala de lo Social. L.O del Poder Judicial, cit., artículo 73.

establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 CE, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

Y no solo lo dicho hasta ahora también tendrían acceso a las competencias del artículo 148 CE previamente mencionados sino a las del “*artículo 149.2 y artículo 149.3 de la Constitución*” que mencionaremos ahora, siempre que no sean las exclusivas del Estado.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía⁶² corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto,

⁶² De Otto I. “Cap. XII, el principio autonómico y el sistema de fuentes. Jerarquía y competencias”. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*, cit., pág. 278.

sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

4.2.4 Bloque de la Constitucionalidad

Proviene del francés “Bloc De Constitutionnalité” y tiene como función la distribución de las materias o mejor dicho de su regulación o competencia, entre Estado o Comunidad Autónoma, así se pronuncia el Tribunal Constitucional, que se encarga de regularlo,

...el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. (art. 28 LOTC).⁶³

Todo esto proviene de la capacidad para elaborar leyes o mejor dicho la potestad legislativa que se procede en España y que según la Constitución en su artículo 66, dicha potestad es parlamentaria quiere decir que se encuentra en el Congreso de Diputados y en el Senado, pero no se limita solo a esto, ya que, existen los parlamentos autonómicos, es decir que las CCAA tienen también potestad legislativa desde el momento que tuvieron autonomía política y por tanto decisoria. La mejor definición sería la siguiente:

La Constitución total es, en efecto, simplemente el complejo normativo, el conjunto de normas positivas de rango superior (no un mero supuesto lógico-jurídico) que distribuye territorialmente el poder (especialmente, pero no sólo, el poder legislativo) entre unas instancias centrales cuya competencia, objetiva o materialmente limitada, se extiende, sin embargo, en el espacio, a la totalidad de territorio, y otras instancias territoriales, cuya competencia es limitada tanto material como espacialmente.⁶⁴

En lo que respecta a su posición jerárquica, ambas leyes poseen el mismo rango y fuerza de ley, puesto que las dos tienen una regulación en sus ámbitos materiales y funcionales diferentes y ambos regulados por el bloque de la Constitucionalidad, además de poseer un tercer ámbito territorial en el ámbito de las leyes autonómicas. En lo que respecta al ámbito material el bloque de la constitucionalidad menciona dos listados y

⁶³ Art. 1: Uno. El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica. Dos. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. BOE» núm. 239, de 05/10/1979

⁶⁴ Rubio Llorente, F. et al, “Contenido esencial de la Constitución total del Estado Español”, en *El bloque de la constitucionalidad*. Kesten. Sevilla. 1989, pág. 24.

mencionados anteriormente, el listado del artículo 148 de la Constitución que agruparía las materias en las cuales tendrían competencia las Comunidades Autónomas y luego el listado del artículo 149 que agruparía las materias que competen al Estado.⁶⁵

Y aquí de nuevo se pone de manifiesto el principio de competencias para delimitar el área de actuación de cada ente ya sea Estado o Comunidad Autónoma y cabe destacar nuevamente lo siguiente:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. (art. 149.3 CE)

Este método de atribución de competencias no siempre ha sido bien recibido e incluso a día de hoy sigue habiendo desavenencias en su composición, aunque mucho más leves, principalmente son tres los problemas planteados desde que se empezó a diferenciar todas estas atribuciones competenciales.

- 1) *Los Estatutos de Autonomía dejaban un ámbito material significativo sin asunción competencial autonómica exclusiva.*
- 2) *Había supuestos no bien delimitados constitucionalmente.*
- 3) *La existencia de realidades competenciales que técnicamente necesitan la intervención del Estado y las CCAA conjuntamente.⁶⁶*

Y en consecuencia tres han sido las medidas o soluciones que se ha ido tomando a través del tiempo.

- a) *La jurisprudencia constitucional ha ido construyendo la una doctrina casuística muy amplia sobre estas relaciones que ha clarificado los supuestos más conflictivos.*
- b) *Desde el año 1996, la jurisprudencia constitucional ha reinterpretado el concepto de supletoriedad del Derecho estatal en el sentido de que el Estado no puede aprobar leyes con exclusiva finalidad supletoria.*
- c) *Desde el año 2006, los Estatutos de Autonomía han ido reduciendo los ámbitos autonómicos no exclusivos.*

⁶⁵ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

⁶⁶ Fernández Alles, J. J., *Manual Constitucional de Producción Normativa*. Cádiz. 2021, pág. 102.

Solo queda explicar que una de las principales funciones del bloque de la constitucionalidad⁶⁷ es dar conocimiento de hecho o decisión sobre los recursos de inconstitucionalidad que se pudieran interponer frente a cualquier norma, los conflictos de competencias en todos sus rangos y cualquier otro tipo de procedimiento que suscitara desavenencia.

Es necesario ver en otro ámbito las leyes mencionadas en el primer párrafo, exactamente las reguladas en el artículo 150 de la CE, ya que, tienen como fin servir de instrumentos centralizadores o viceversa de potestades legislativas, reglamentarias y administrativas del Estado.

Y aunque podemos decir que la principal diferenciación del bloque de la constitucionalidad es la de atribuir competencias al Estado o a las Comunidades Autónomas según pertenezca, también distribuye competencias en otros tipos de leyes como son leyes Marco⁶⁸ (art.150.1 CE), leyes Orgánicas de transferencia y delegación (art. 150.2 CE), leyes de armonización⁶⁹ (STC 40/ 1998⁷⁰) y las leyes sectoriales⁷¹ que

⁶⁷ El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu. Sentencia C-225/95.

⁶⁸ Normas ordinarias con rango de ley, aprobadas por las Cortes Generales, por las que se faculta a las Comunidades Autónomas a dictar para sí mismas normas sobre materias de titularidad exclusivamente estatal, estableciendo las bases, principios y directrices que han de ser respetados en el ejercicio de tales atribuciones normativas. Por ello, la ley marco regulará unas formas de control de las Cortes Generales sobre la actuación legislativa de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la competencia de los tribunales. CE, art. 151.1.

⁶⁹ Normas ordinarias con rango de ley dictadas por las Cortes Generales para coordinar disposiciones autonómicas aun cuando estas últimas hayan sido dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas por razones de interés general. Estas leyes de armonización son aprobadas por el Parlamento estatal cuando su necesidad se acuerde por mayoría absoluta de cada Cámara legislativa. Frecuentemente dictadas en materia tributaria. CE, art. 150.3; Reglamento del Congreso de los Diputados, art. 168; Texto Refundido Reglamento del Senado, arts. 141, 142; STC 40/1998.

⁷⁰ STC 40/ 1998, de 19 de febrero de 1998. B.O.E, F.J 3º. <https://vlex.es/vid/149-ma-ba-fa-15354940>

⁷¹ Existe un Derecho común del trabajo, integrado por las normas generales laborales, que se aplica a todos los sujetos destinatarios del Derecho laboral y con independencia de su encuadramiento profesional o territorial. Pero el Derecho del trabajo se singulariza por sus normas sectoriales, reguladoras de determinados grupos o sectores de trabajadores y empresarios, acotados por criterios industriales, profesionales o territoriales. Así ocurre con los Reglamentos de trabajo, con los Convenios colectivos; y así ocurría con las Ordenanzas o Reglamentaciones de trabajo.

regulan las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aunque debido al tema que nos concierne me centrare en el artículo 150.2 CE:

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Caben aclarar dos puntos, el primero es que transferencia o delegación no conllevan ninguna distinción en lo que la practica respecta. Y, en segundo lugar, que precisamente esta vía fue la estatal elegida para reformar la autonomía de Canarias y Valencia en 1982 y para descentralizar de forma homogénea en 1992 a las CCAA del art. 143 CE de las competencias que tenían pendientes de transferir. Con la perspectiva de las cuatro décadas de vigencia constitucional, podemos afirmar que su importancia cuantitativa es modesta: solo se ha utilizado una decena de veces, la última ocasión en 1999 si no contamos la LO 5/2013, de 4 de julio, por la que se modificó la LO 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las CCAA en relación con los transportes por carretera y por cable.

Procedo a exponer todos los casos en los que ha sido utilizada esta norma para aclarar el origen material que el Estado a estado dispuesto a transferir a las CCAA, para así cumplir el objetivo de resumir y facilitar la lectura en todo momento del trabajo expuesto.

- I. Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista.
- II. Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Esta ha sido una de las más importantes porque se utilizó como método de tardía igualación, equiparación y homogeneización de competencias de las CCAA del artículo 143.
- III. Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- IV. Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal.
- V. Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la cual se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal.

- VI. Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de 1995 de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega.
- VII. Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- VIII. Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.
- IX. Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

4.3. La Ley orgánica del art. 93 CE: la integración en la Unión Europea

Como hemos mencionado en el primer punto de este trabajo, existen leyes orgánicas que tienen ciertas materias reservadas y además existen las leyes orgánicas que regulan los derechos fundamentales, en este caso, no es derecho fundamental, pero si materia reservada todo lo relacionado con los tratados internacionales y su adherencia a la Unión Europea, sea cual sea dicho tratado o convenio. Vamos a analizar en consecuencia los artículos 93 a 96 de la Constitución comprendidos en el Título III del Capítulo III de la misma.⁷²

Es esencial en primera instancia mencionar que dice exactamente este artículo 93 de la Constitución⁷³:

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

La característica que nos incumbe es la de no requerimiento de ningún tipo de transformación en lo que a los tratados suscritos y firmados en España respecta, es decir, pasan a ser parte del ordenamiento jurídico interno directamente una vez pasados estos filtros sin más requisitos que la obvia publicación en el DOC, en resumen son fuentes del

⁷² Agudo Zamora. M. et al. “Cap. VII: La internacionalización de las fuentes del derecho. Los tratados internacionales y su posición en las fuentes del derecho”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 161.

⁷³ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

derecho sin que el Estado tenga que dictar alguna norma que lo especifique directamente o que obliguen a su cumplimiento, no necesitan la aprobación de un ente público,

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional (art. 96.1 CE).

Tres son los tipos de tratados internacionales que se contemplan en la Constitución atendiendo a sus diferencias en cuanto a elaboración y contenido.⁷⁴

A. El primero se contempla en el artículo 93 de la Constitución ya citado en el primer párrafo de este punto, la característica diferenciadora de estos tratados es la delegación o la cesión de ciertas competencias legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado, en pocas palabras el Estado deja de tener estas competencias y pasan a ser de incumbencia internacional, lo que destapa su gran importancia y porque han de ser autorizados por ley orgánica y la rigidez que a estas acompaña. Cabe mencionar la Ley orgánica 10/ 1985 que autorizo manifestación definitiva de la voluntad del Estado del Tratado relativo a la adhesión de España a las Comunidades Europeas celebrado en Lisboa y Madrid el 12 de junio de 1985. Como hemos dicho estos tratados se caracterizan por la cesión de competencias, lo que quiere decir que surge el derecho derivado y por tanto también necesitan algún método de control y esto lo aclara el art. 96.1 CE:

corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión...

y cabe recalcar de nuevo que para completar esta cesión es necesaria su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades⁷⁵, así como el Estado lo haría en el BOE si no existiera tal escenario.

⁷⁴ Agudo Zamora. M. et al. “Cap. VII: La internacionalización de las fuentes del derecho. Los tratados internacionales y su posición en las fuentes del derecho”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 161.

⁷⁵ En la actualidad Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Es el Boletín Oficial de la Comunidad en el que se publican las disposiciones y normas emanadas de las instituciones comunitarias. Está compuesto de una serie L (legislación), una serie C (comunicaciones e informaciones) y la serie S (suplemento). También contiene un Anexo de los debates del Parlamento Europeo y unos Índices. El art. 254 T.C.E., (a. art. 191 T.C.E.E.), exige que los reglamentos se publiquen en el Diario Oficial. Las directivas y las decisiones, por el contrario, no tienen por qué publicarse y basta con la mera notificación. En la práctica también son objeto de publicación en el Diario Oficial. 2020. *Enciclopedia jurídica*.

B. El segundo tipo trata sobre aquellos tratados que necesitan autorización expresa de las Cámaras (Congreso de Diputados y Senado), es decir, la aprobación de las Cortes Generales tal y como especifica el artículo 94 de la Constitución,

*La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales...*⁷⁶

Y estos los casos o situaciones que engloba el art. 94 CE:

Art. 94.1.a) Tratados de carácter político.

Art. 94.1.b) Tratados o convenios de carácter militar.

Art. 94.1.c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

Art. 94.1.d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

Art. 94.1.e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

C. Y el tercer y último tipo se refiere a todos los tratados restantes, es decir, aquellos que no se encuentren tipificados en los puntos A y B, en otras palabras, todos los tratados o convenios internacionales que no engloben ningún tipo de cesión de competencia o soberanía y no exijan modificación o derogación de leyes o medidas legislativas para su ejecución.

<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/diario-oficial-de-las-comunidades-europeas/diario-oficial-de-las-comunidades-europeas.htm>

⁷⁶ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

La competencia aquí es del Gobierno directamente que notificara al Congreso y al Senado tal como indica el artículo 94.2 de la Constitución:

*El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.*⁷⁷

Por su parte, el art. 95 C)⁷⁸ se dedica a atribuir al Tribunal Constitucional la potestad de revisión en el caso de que en alguna norma internacional se contrariara o se fuese en contra de la Constitución porque como ya mencionamos en el artículo 94 CE y gracias al mismo podemos esclarecer que la norma suprema se encuentra por encima de los tratados internacionales jerárquicamente hablando y por ende tiene la potestad de obligar su revisión como hemos dicho en el Tribunal Constitucional.

Y cabe resaltar que tal derecho de revisión⁷⁹ puede ser requerido tanto por el Gobierno como por la Cortes Generales.

Y en este artículo tenemos que hacer un inciso para mencionar dos declaraciones con respecto a este derecho de revisión, que se hicieron por parte del Tribunal Constitucional y a petición del Gobierno y es aquí donde se pone de manifiesto la importancia de la norma suprema sobre los tratados internacionales y por tanto donde por primera vez fue utilizado este artículo 95. CE se para la revisión de la que venimos hablando.

La primera es la **Declaración 1/1992, de 1 de julio**⁸⁰, donde se pone de manifiesto, una vez aclarados los fundamentos jurídicos, una clara contradicción o duda de

⁷⁷ Agudo Zamora. M. et al. “Cap. VII: La internacionalización de las fuentes del derecho. Los tratados internacionales y su posición en las fuentes del derecho”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 162.

⁷⁸ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

⁷⁹ La posibilidad de revisar los tratados constitutivos es esencial para la Unión Europea (UE). Permite adaptar el marco de la legislación y las políticas europeas a los nuevos desafíos que debe afrontar la UE. El Tratado de Lisboa prevé un procedimiento de revisión simplificado y hace que la revisión sea más democrática. DOUE. 2012. C 326/1

⁸⁰ Pleno. Declaración de 1 de julio de 1992. Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la C.E. y el art. 8 B, apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del art. G B, 10, del Tratado de la Unión Europea. B.O.E núm. 197, de 18 de agosto de 1983, págs. 29 a 66.

constitucionalidad entre lo que de termina en artículo 8 B.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.⁸¹

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro.

Con el artículo 13. 2 de la Constitución:

Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Aunque también tienen preceptos contradictorios a los artículos 23 y 1.2 de la Constitución, aunque su principal contrariedad es con el ya mencionado.

Y este es el fallo del Tribunal Constitucional en el caso.

1º. Que la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles.

2º. Que el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167.

Luego tenemos en segundo lugar o como segundo ejemplo del procedimiento de revisión que viene exigido por la Constitución la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre⁸² donde de nuevo vuelve a haber varios preceptos contradictorios entre un

⁸¹ El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) es el Tratado Internacional constitutivo de la CEE, firmado el 25 de marzo de 1957 junto con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEE): juntos se llaman los Tratados de Roma. 2017. Documento 11957E/TXT. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>

⁸² Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Requerimiento 6603-2004. Formulado por el Gobierno de la Nación, acerca de la constitucionalidad de los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29

tratado internacional y la norma suprema. En este caso se trata de un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La primera cuestión de duda surge con el artículo I-6: *La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.*

Y es contraria directamente al art. 9.1 CE: *Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*

O incluso con el art. 1.2 CE: *La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

Aunque más adelante, en el fallo, se verá claramente que no existe contradicción alguna, ya que,

Que la Constitución es la norma suprema del Ordenamiento español es cuestión que, aun cuando no se proclame expresamente en ninguno de sus preceptos, se deriva sin duda del enunciado de muchos de ellos, entre otros de sus arts. 1.2, 9.1, 95, 161, 163, 167, 168 y disposición derogatoria, y es consustancial a su condición de norma fundamental; supremacía o rango superior de la Constitución frente a cualquier otra norma... (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre fundamento 4, párrafo 2)

Y del mismo modo, el Gobierno solicita la revisión de los preceptos II-111 y II-112 pero igualmente tras largas deliberaciones del Tribunal Constitucional que no mencionaremos aquí, se llega a la conclusión de que no existe inconstitucionalidad en este texto al contrario de la Declaración 1/1992, de 1 de julio que hemos visto anteriormente. Su fallo declaró:

1º Que no existe contradicción entre la Constitución española y el artículo I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

2º Que no existe contradicción entre la Constitución española y los arts. II-111 y II-112 de dicho Tratado.

3º Que el art. 93 de la Constitución española es suficiente para la prestación del consentimiento del Estado al Tratado referido.

de octubre de 2004. Primacía del Derecho comunitario y alcance de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Votos particulares. B.O.E núm. 3, de 4 de enero de 2005, págs. 5 a 21.

4º Que no procede hacer declaración alguna en cuanto a la cuarta de las preguntas del Gobierno.

En el caso del art. 96 CE⁸³, se dispone que todo tratado internacional válidamente celebrado y aprobado pasara a ser parte de nuestro ordenamiento y ellos mismos se modificaran o derogaran,

*Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*⁸⁴

Y por otro lado aclara lo siguiente:

Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

5. Conclusiones

Tras la descripción de los contenidos y el análisis de los problemas jurídicos tratados en los apartados anteriores, podemos extraer una serie de conclusiones del Trabajo de Fin de Grado sobre la relevancia constitucional y significación normativa de la ley orgánica, su posición en el sistema de fuentes y su relación con la ley ordinaria tras 43 años de vigencia de la Constitución de 1978.

En primer lugar, cabría destacar el protagonismo que durante cuatro décadas ha asumido la ley orgánica en el sistema constitucional de producción de normas. Desde la regulación constitucional del artículo 81 CE y de los demás supuestos tasados en la norma suprema, la ley orgánica ha consolidado un papel de norma que, desde el mayor consenso legislativo requerido por la mayoría absoluta de su aprobación en el Congreso de los Diputados, ha propiciado espacios de mayor estabilidad política y consenso parlamentario. Los ciudadanos y sus representantes saben que no es posible regular los derechos fundamentales, los Estatutos de Autonomía, las normas electorales generales, las leyes orgánicas de autorización de tratados europeos o las leyes orgánicas de transferencia de competencias estatales a las Comunidades Autónomas sin partidos políticos ampliamente respaldados electoralmente o por pactos consensuados entre partidos diferentes. Ahora bien, también debe advertirse que la relevancia de la ley

⁸³ Agudo Zamora. M. et al. “Cap. VII: La internacionalización de las fuentes del derecho. Los tratados internacionales y su posición en las fuentes del derecho”. *Manual de Derecho Constitucional*, pág. 162.

⁸⁴ Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

orgánica queda ensombrecida por el incumplimiento legislativo en el ámbito material del derecho de huelga debido a que las Cortes Generales aún no han atendido la reserva de ley orgánica de este derecho fundamental (artículo 28 CE), todavía regulado por una norma preconstitucional (Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo).

En segundo, se puede observar que, aunque ley ordinaria y ley orgánica gozan de la misma fuerza y rango de ley, como se ha explicado en varios apartados del TFG, es innegable la mayor significación constitucional de la ley orgánica respecto a la ley ordinaria en algunos ámbitos materiales. Por una parte, algunas leyes orgánicas (Estatutos de Autonomía, leyes orgánicas de transferencia o delegación...) forman parte del bloque de la constitucional y sirven al Tribunal Constitucional como parámetro de enjuiciamiento de asuntos competenciales. Por otra, las leyes orgánicas regulan los contenidos generales, esenciales y básicos de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Y, finalmente, la ley orgánica es el instrumento normativo para que España haya cedido competencias soberanas a la Unión Europea por así disponerlo el artículo 93 CE. En cuanto a sus relaciones normativas, el Tribunal Constitucional ha declarado que el principio de competencia resuelve sus problemas más conflictivos, como se demuestra con el simple ejemplo de la invasión de competencias, si se trata de una regulación indebida por ley orgánica donde debía hacerlo una ordinaria, simplemente puede revisarse en los plazos permitidos y corregir la invasión de la competencia normativa calificando el precepto infractor como ordinario, pero si ocurre al contrario, directamente estamos hablando de una infracción inconstitucional donde si cabe la revisión es para declaración de inconstitucionalidad con sanción de nulidad.

Y, en tercer lugar, cabe una reflexión final sobre el análisis histórico-constitucional realizado en el apartado 2 del presente TFG, donde se han relacionado las diferentes Constituciones históricas españolas que han contemplado la existencia de la ley orgánica, desde el texto de 1845 al vigente de 1978. En los último cuarenta años, las fuentes doctrinales españolas han destacado las influencias comparadas de nuestra Constitución de 1978, en particular en muchos preceptos que recuerdan las regulación de la Constitución Italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (la Constitución alemana) y, en lo referente a la ley orgánica o el bloque de la constitucionalidad, la Constitución Francesa (1946 y 1958), olvidando de forma generalizada los antecedentes

históricos de nuestro constitucionalismo sobre la regulación de la ley orgánica. Con carácter original, este TFG quiere destacar que, sin perjuicio de los antecedentes comparados, la ley orgánica debe estudiarse también como potestad normativa con antecedentes históricos propiamente españoles desde 1845 en el ámbito material del Poder Judicial.

En síntesis, de las tres conclusiones anteriores, cabe deducir la importancia de la ley orgánica en el régimen constitucional español especialmente desde hace cuatro décadas para su sistema de fuentes, su capacidad de promover la estabilidad legislativa y consenso político en torno a mayorías absolutas, y su función de preservación de la unidad jurídica de España al reservar a las Cortes Generales (no existen leyes orgánicas autonómicas) la potestad normativa exclusiva sobre materias tan importantes como los derechos fundamentales (incluidos los derechos fundamentales laborales), los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general, la integración europea o los órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Poder Judicial...).

6. Bibliografía

Autores

- Agudo Zamora. M. Micheo Alavarez-Ossorio F. Gómez Corona E. López Ulla J.M. Martínez Ruano P. Morales Arroyo J.M. Naranjo de la Cruz R. Pérez Sola N. Porras Nadales A. Rascón Ortega J.L. Revenga Sánchez M. Rodríguez A. Ruiz-Rico Ruiz G. y Salazar Benítez S. *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos. Madrid. 2010.
- De Esteban J. *Las constituciones de España*. Taurus. Madrid.1981.
- De Otto I. *Derecho Constitucional sistema de fuentes*. Ariel Derecho. Barcelona. 1987.
- Gil Pecharromán J. José Antonio. *Retrato de un visionario*. Ediciones temas de hoy. Madrid 1996.
- López Guerra, L. Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P. y Satrustegui M. *Derecho Constitucional, Volumen II*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2016.
- Ordás, D., *España se merece...Democracia Directa*. Zumaque. Barcelona. 2012.
- Pérez Royo J. *Curso de derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid. 1989.

- Rubio Llorente F., El bloque de la constitucionalidad: (Simposium Franco - Español de Derecho Constitucional) Louis Favoreu, Francisco Rubio Llorente, Francisco Javier Pérez Royo Sevilla : Civitas, 1991. ISBN 84-7398-851-5