

# LAS LEYES ORGANICAS PARCIALES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(Un ejemplo práctico en el Anteproyecto  
de Ley de Contrabando)

El debate doctrinal sobre las leyes orgánicas está lejos de finalizar, no obstante la abundante bibliografía producida desde que se promulgara la Constitución (1):

Entre los múltiples problemas que plantea la interpretación del artículo 81 de la Constitución destaca el de si es posible, a tenor de lo allí dispuesto, dictar *leyes orgánicas parciales*, es decir, leyes orgánicas cuyo contenido tiene naturaleza de ley orgánica en algunos de sus preceptos (y, por consiguiente, se beneficia de los atributos de ley orgánica), mientras que el resto de aquéllos, no obstante estar dentro del mismo texto legal, tendrían naturaleza de preceptos de ley ordinaria (y, por consiguiente, a los efectos de su modificación o posible derogación se regirían por los procedimientos y mayorías de las leyes ordinarias).

Este problema surge, como es sabido, en razón a la configuración que se hace en el artículo 81, 1, del ámbito objetivo de las leyes orgánicas. En efecto, se dice en el artículo 81, párrafo 1.º:

*«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.»*

Esta definición del contenido material de las leyes orgánicas, como se ha observado en múltiples ocasiones, se presta a variadas interpre-

---

(1) Vid. nuestro trabajo *Principio constitucional de igualdad y su aplicación al Derecho civil foral*, en cuya nota 3 se aporta una relación completa de la bibliografía en tema de ley orgánica, «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núm. 1228, de 5 de enero de 1981.

taciones. Por nuestra parte nos hemos pronunciado en otro lugar sobre el significado preciso de tal definición, llegando a conclusiones aproximadas (2) a las ahora consagradas por sentencia del Tribunal Constitucional, que arroja un haz de luz sobre el polémico tema que nos ocupa.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, dedica el *motivo cuarto* y, parcialmente, el *motivo quinto* del apartado *Fundamentos jurídicos* al tema de las leyes orgánicas, y particularmente a lo que denominamos *leyes orgánicas parciales*, que de alguna forma suscita el recurso que resuelve.

Conviene, para comprender en sus justos términos la doctrina del Tribunal Constitucional, repasar brevemente el objeto del recurso de inconstitucionalidad en este punto. Los recurrentes pretendían la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional 3.<sup>a</sup> de la citada Ley Orgánica 5/1980, por cuanto conforme a la misma se establece un sistema de derogación o modificación de algunos artículos de la citada ley orgánica por leyes de las Comunidades Autónomas.

Dicha disposición, cuya constitucionalidad se discutía, pudiera ser la consagración de la técnica de las leyes orgánicas parciales. Justamente, los preceptos que podrían modificarse por las leyes de las Comunidades Autónomas no serían preceptos del rango de ley orgánica, sino de ley ordinaria, de modo que bajo el rótulo de ley orgánica se contendrían preceptos de ley ordinaria.

Para alcanzar esta conclusión la sentencia de 13 de febrero de 1981, comprende resueltamente las leyes orgánicas desde el *principio de competencia* (3) en sus relaciones con las demás leyes. En efecto, se parte de la idea de que tanto la ley orgánica como la ley ordinaria tienen ámbitos reservados, *ámbitos de competencias reservadas*, si bien el conflicto entre ambos tipos de leyes en un mismo ámbito competencial deberá resolverse en favor de la ley orgánica; dice así la sentencia:

*«En el primer caso, dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria ya que no puede ser modificada por ésta»* (artículo 81, 2, CE).

La afirmación del principio de competencia es todavía más contundente al establecer las relaciones entre la ley orgánica y las leyes de las Comunidades Autónomas, así expresa la sentencia:

(2) Vid. mi trabajo *Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, núm. 91 de esta REVISTA, enero-abril 1980, pp. 107 a 124.

(3) *Ibidem*.

*«En el segundo supuesto, el conflicto habrá de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado.»*

A partir de los principios anteriores se alcanzarán las conclusiones conocidas en la doctrina que ha explicado dichas leyes desde el principio de competencia. Así, no se trata de un tipo de ley disponible libremente por el legislador, sino que la *reserva de ley orgánica sólo puede tener lugar de modo expreso por la Constitución*. Esto significa fundamentalmente que por el hecho de que una materia, que conforme a la Constitución no debe ser regulada por *ley orgánica*, se incluya bajo el rótulo de ley orgánica no por ello obtiene su rango y propiedades.

A partir de este punto el Tribunal Constitucional hará una observación capital en cuanto que justifica la posibilidad de que el contenido de la ley denominada formalmente orgánica pueda tener contenidos de ley orgánica y de ley ordinaria, pudiendo la propia ley orgánica determinar expresamente sus aspectos no orgánicos, o hacerlo el Tribunal Constitucional, en su caso, con posterioridad.

Así, se descarta radicalmente una concepción formal de la ley orgánica que un sector doctrinal pretendió de una lectura del artículo 28, 2, de la propia Ley del Tribunal Constitucional, llegando a expresar la sentencia que comentamos:

*«La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81, 2, CE), pues tal efecto puede y aun debe ser excluido por la misma ley orgánica o por sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.*

*Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (art. 81, 1, CE),*

*también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria.»*

Sin embargo, como ha sido puesto de manifiesto, la comprensión del principio de competencia exige precisar qué es lo que se entiende por materias reservadas a las leyes orgánicas, habida cuenta de la deficiente definición que de las mismas hace la Constitución. Esto nos llevó en el trabajo al que nos hemos remitido (4) a referirnos a «núcleo esencial» y «complemento necesario indispensable» como definitorios del contenido de las materias reservadas a la ley orgánica. Ahora, la sentencia que comentamos, con la autoridad que le confiere el Tribunal Constitucional, ha denominado a ese «complemento necesario indispensable» *materias conexas*, en relación a las que se alcanzan conclusiones capitales.

En primer lugar, la conexión hace referencia a materias reglamentarias, en relación a las que no existe reserva alguna para el Ejecutivo, que está justificado para introducir:

*«... en atención a razones de conexión temática o de sistematicidad o de buena política legislativa considere oportuno incluir junto a las materias estrictamente reservadas a la ley orgánica.»*

Luego, *a sensu contrario*, se puede decir que las materias conexas no pueden ser en caso alguno correspondientes a materias reservadas a la ley ordinaria, en relación a las que el principio de competencia opera rígidamente. Pero, si en relación a las *materias conexas* juega la presunción de congelación del rango por aplicación del principio de seguridad jurídica, aun en estos casos cabe aplicar el modelo de las leyes orgánicas parciales, de modo que la propia ley orgánica puede excluir del régimen de la ley orgánica a las materias conexas, si bien aun así no debe excluirse el dictamen decisorio del Tribunal Constitucional, que podrá indicar dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad:

*«qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación.»*

Normas de articulación serán para el Tribunal Constitucional las que en el propio texto de una ley orgánica indiquen los preceptos que

(4) Vid. nota 2.

siguen su régimen y los que, por ser materias reservadas a la ley ordinaria o sean de carácter reglamentario, puedan ser objeto de modificación o derogación por leyes ordinarias del Estado o leyes ordinarias de las Comunidades Autónomas. Podría así concluirse, resolviendo uno de los problemas capitales para la comprensión de las leyes orgánicas, que la posición de éstas en el ordenamiento jurídico se comprende desde el principio de competencia, a partir del que es posible admitir la existencia de leyes orgánicas parciales (la sentencia que comentamos analizará seguidamente cada uno de los artículos que se citan por la disposición adicional 3.ª, a los que obviamente no vamos a prestar aquí atención).

Esta posibilidad (leyes orgánicas parciales), que ahora tiene el respaldo del Tribunal Constitucional, fue prevista meses antes por la disposición final 2.ª del *«Anteproyecto de Ley por la que se modifica la legislación vigente de contrabando y se regulan los delitos e infracciones administrativas en la materia»* (presentado conjuntamente por los Ministerios de Justicia y Hacienda y aprobado en la reunión del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 1980), que dice: *«Los preceptos contenidos en el título I y disposiciones finales y transitorias de la presente ley, tienen el carácter de ley orgánica.»*

*El título II de esta ley tiene rango de ley ordinaria y podrá ser modificada o derogada por normas de dicho rango.»*

Las razones de esta diferente naturaleza de las normas parece evidente. El título I se refiere a delitos de contrabando y se insertará en el Código Penal (como expresa la disposición final 3.ª), por lo que su carácter orgánico parece indudable. Sin embargo, el título II, relativo a sanciones administrativas, es dudoso que merezca dicho rango, pues, si bien es cierto que el artículo 25 de la Constitución se refiere a las sanciones administrativas (y dicho artículo está en el núcleo de materias reservadas a la ley orgánica, aunque como hemos tenido oportunidad de señalar en otro lugar, no todo el contenido de los artículos 14 a 29 son derechos fundamentales y libertades públicas y sólo éstos constituyen la reserva de ley orgánica), lo hace para establecer un límite a las mismas, límite que está precisamente en lo que sólo puede ser objeto de la *Ley Penal: la privación de libertad*. En efecto, la libertad es un derecho fundamental y su privación sólo puede tener lugar en el marco de la Ley Penal y a través de un proceso judicial. Sin embargo, cualesquiera otras sanciones que no supongan límite a un derecho fundamental no precisan el rango de ley orgánica.

Esta interpretación del artículo 25 de la Constitución se funda en la distinción entre delito e infracción administrativa, que supondría la separación de dos esferas materiales, una que dada su gravedad merecería ser regulada por ley orgánica y la otra por ley ordinaria (pues lo que resulta indudable es que de la conexión entre los artículos 25, 1, y 53, 1, no puede alcanzarse otra conclusión que la de que la imposición de sanciones penales o administrativas exigen el

rango de ley, en la norma que las imponga previamente, que será orgánica u ordinaria, según afecte a derechos fundamentales o no).

Interpretación que sólo podría verse alterada gravemente por la circunstancia de que las sanciones administrativas afectaran al ámbito de los derechos fundamentales, en cuyo caso, con independencia de su denominación de delito o infracción administrativa, merecerían el rango de ley orgánica para su regulación. Así, lejos de un esquema formalista que prevaleció entre nosotros tiempo atrás, la distinción entre delito e infracción administrativa, y sus correlativos pena y sanción administrativa conectados con ley orgánica o ley ordinaria, encuentran sentido material en la distinción entre derechos fundamentales y libertades públicas y otros derechos que pueden verse afectados por una sanción, siendo a todos los efectos para las infracciones y sanciones administrativas un límite los delitos y las penas.

Por las anteriores razones, a nuestro juicio, la disposición final 2.<sup>a</sup> es una norma de articulación en el sentido que tiene en la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 5/1980.

De este modo, y no obstante la naturaleza diferente de los títulos I y II del Anteproyecto de Ley de Contrabando, parece conveniente tratar todas las sanciones de contrabando en un único texto legal por razones sistemáticas y con independencia de su desglose futuro.

Enrique LINDE PANIAGUA