

IN MEMORIAM

Dr. D. Eugenio Ull i Pont*

J. Rodríguez-Zapata Pérez**, E. García-Cuevas Roque*** y P. Tenorio Sánchez****

jrzapata@telefonica.net, garciacuevaselena@gmail.com, pedrojuliotenorio@gmail.com



Académico de Número de la Sección de Derecho, medalla número 83.

En su toma de posesión, celebrada el día 09-05-2007, pronunció el discurso de ingreso:
Construir Europa.

<https://www.radoctores.es/academico.php?item=83>

* Palabras pronunciadas. en la sesión académica de la RADE en memoria del Dr. D. Eugenio Ull i Pont celebrada el 07-06-2023

** Académico de Número y Presidente de la Sección de Derecho de la Real Academia de Doctores de España

*** Académica Correspondiente de la Sección de Derecho de la Real Academia de Doctores de España

**** Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, Madrid. Exletrado del Tribunal Constitucional. Director del Departamento de Derecho Constitucional de la UNED

IN MEMORIAM, EUGENIO ULL I PONT

Pedro Tenorio Sánchez

Conocí a Eugenio Ull hacia el año 1988 o 1989, cuando me incorporé al Departamento de Derecho Constitucional de la UNED como profesor de Derecho Constitucional.

El Dr. Ull era una persona muy trabajadora e independiente y siempre fue buen compañero y amigo.

Poco después de llegar yo al Departamento de la UNED me animaron los compañeros del mismo a presentarme a la Junta de Facultad como candidato, lo que hice con mucho temor de hacer el ridículo, porque todavía no conocía a casi nadie. Para sorpresa mía, me faltaron muy pocos votos para salir elegido, por lo tanto, hice un papel muy digno. Yo no me lo explicaba hasta que, tiempo después, supe que Eugenio había pedido el voto para mí.

Cuando se ensanchó el espacio del Departamento y pudimos tener un despacho compartido cada a dos profesores, Eugenio y yo elegimos estar juntos. Aunque yo colaboraba de manera principal con mi maestro, el profesor Torres del Moral, siempre procuré colaborar también con Eugenio, que era independiente de la escuela de mi maestro y que me orientó hacia el estudio del Derecho al medio ambiente y el Derecho de las nuevas tecnologías.

Tuve siempre gran aprecio y admiración por él, por lo que me alegró mucho el altísimo honor y distinción con que me honraron mis amigos y compañeros Jorge Rodríguez-Zapata y Elena García Cuevas proponiéndome participar en un acto que le rindiera homenaje.

Publicaciones agrupadas por el contenido.

Las publicaciones del profesor Ull se refieren a todos los ámbitos del Derecho Constitucional: constitucionalismo histórico, derechos fundamentales, Parte Orgánica de la Constitución, Derecho comparado y Europeo y Derecho de las nuevas tecnologías. No voy a enumerar las publicaciones de constitucionalismo histórico y derecho electoral, porque va a hacer referencia a las mismas el Presidente de la Sección de Derecho de esta Real Academia, Profesor Rodríguez-Zapata.

Repasando sus publicaciones constato que Eugenio fue una persona noble, sin doblez, que decía lo que pensaba, aun cuando no fuera políticamente correcto.

Mencionaré rápidamente la mayoría de las mismas (excluyendo, como he dicho, las de constitucionalismo histórico) para después detenerme un poco en dos de ellas.

Su concepción de los derechos fundamentales estaba presidida por la distinción entre los radicados en la ley natural y los que son mero derecho positivo, lamentándose de que el relativismo imperante no aceptara tal distinción. Publicó un trabajo en Cuadernos Sociales y Científicos en 1972, sobre una cuestión que el positivismo dominante hace que siga abierta entre nosotros: “La objeción de conciencia”. En la Revista de Estudios Políticos de 1978 publicó un estudio que revelaba su visión de futuro: “La defensa del medio ambiente en la Constitución”. Otros cuatro estudios, al menos, fueron publicados en volúmenes editados por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia, en diferentes años, y están presididos por su interés por la cuestión social. Me refiero a “La libertad sindical como derecho constitucional” (1988); “La protección de los derechos fundamentales” (1988); “Limitaciones constitucionales del derecho de huelga” (1993) y “La proyección social de la propiedad privada” (1995).

Otros 6 trabajos que quisiera mencionar son relativos a la Parte Orgánica de la Constitución, es decir, relativos a la organización del Estado en sentido amplio. Dos de ellos publicados en libros colectivos editados por la UNED: “El Defensor del Pueblo” (1978) y “El Estatuto de Galicia” (1980). Dos respecto de la composición y estatuto de los miembros del Tribunal Constitucional, cuestión ésta entrelazada con la brillante tesis doctoral de la profesora García Cuevas, trabajos que llevan por título “El artículo 159.3 de la Constitución española” (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, 1988) e “Independencia e inamovilidad de los miembros del Tribunal Constitucional” (Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, 1994). Dos más relacionados con el poder legislativo: “La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas”, trabajo en que se refleja la preocupación por el vaciamiento del poder legislativo del Estado por medio del abuso de las transferencias a las Comunidades Autónomas con base en el artículo 150 de la Constitución, publicado en la Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, en 1988, y “El sujeto del poder en el parlamentarismo”, en el que se destaca la evolución del parlamentarismo hacia una realidad en la que el poder efectivo es detentado por el Ejecutivo, trabajo publicado en el Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED en 1993.

Por otra parte, hemos de mencionar 5 trabajos de derecho comparado y de la entonces llamada Comunidad Europea. En primer lugar, un temprano trabajo publicado en 1963 con el título “Inglaterra y el Mercado Común”; en segundo lugar, dos lecciones en las unidades didácticas de Derecho Político publicadas en la UNED en 1982 acerca de “El régimen político británico” y “El régimen político de la URSS”; y en tercer lugar, dos trabajos sobre derecho de la Comunidad Europea, el titulado “Un Defensor del Pueblo para la Comunidad Europea”, publicado por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia en 1995 y el titulado “La ciudadanía europea y la ciudadanía estatal e histórica”, publicado en las Jornadas organizadas por la referida Dirección General de 1996.

Los cuatro últimos trabajos que voy a enumerar fueron publicados en la UNED estando cercana la jubilación y revelan que, con gran vitalidad, se internó en el llamado Derecho de las nuevas tecnologías. Me refiero a dos trabajos publicados en libros colectivos, el primero titulado “Derecho informático (protección de los derechos fundamentales)” en un libro colectivo editado por la UNED en 1995 y otro publicado en Montevideo en 1998 y titulado “Protección jurídica de las bases de datos conforme a la directiva 96/9/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 1996”. Y para terminar con las publicaciones que solo voy a mencionar me limitaré a señalar dos libros: “Derecho privado de la informática”, publicado en el año 2000 por la UNED y “Derecho público de la informática”, publicado en 2003 también por la UNED.

Sus trabajos siempre han tratado cuestiones de actualidad, a pesar de lo cual, la profundidad, la sencillez y la honradez de los mismos les hace resistir el paso del tiempo.

“Cómo reformar la Constitución”

Entre sus publicaciones voy a referirme a la titulada “Cómo reformar la Constitución”, Conferencia pronunciada en esta Real Academia el 27 de septiembre de 2006. En ella, el Doctor Ull examina los procedimientos de reforma de la Constitución cuestionándose la coherencia de los mismos con el principio democrático, entendido como proclamación de la soberanía nacional o popular, que recoge nuestra Constitución en su mismo artículo 1.

Ante todo, critica la regulación constitucional por excluir la iniciativa popular como idónea para dar principio a una reforma constitucional. La iniciativa legislativa es la facultad consistente en presentar una proposición de ley a las cámaras legislativas que éstas están obligadas a tramitar y que, en caso de ser aprobada, se convierte en ley, en el supuesto que ahora nos ocupa, en Constitución

Como se sabe, nuestros constituyentes miraban con desconfianza las instituciones de democracia directa, por recelo hacia el uso plebiscitario o demagógico que se puede hacer de las mismas, y en consecuencia regularon restrictivamente la iniciativa legislativa popular excluyéndola de determinadas materias, en particular de la reforma constitucional.

El fervor de nuestros constituyentes por la democracia representativa se refleja también en los dos procedimientos que la propia Constitución regula para su reforma. Hagamos referencia a los mismos, para a continuación exponer la interpretación y crítica que hace en su conferencia el Doctor Ull.

El procedimiento más sencillo, el de reformas parciales que no incidan en determinadas cuestiones que los constituyentes decidieron proteger con un procedimiento más dificultoso, exige mayoría de 3/5 de ambas cámaras, o si esto no es posible, mayoría

absoluta del Senado y mayoría de 2/3 del Congreso de los Diputados. La reforma constitucional puede quedar aprobada de esta manera por las cámaras sin intervención del electorado. Solo será sometida a referéndum si así lo solicitan la décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.

El profesor Ull critica a este procedimiento que no sea necesario en todo caso el referéndum. Pero, completado con el referéndum, considera que este procedimiento es suficiente e idóneo desde el punto de vista del respeto a la soberanía popular.

Para la revisión total de la Constitución o una reforma parcial que afecte a su Título Preliminar, a los derechos fundamentales o a la Corona, nuestra Constitución establece un procedimiento extraordinariamente agravado, hasta tal punto que ya en los debates constituyentes se señaló que era equivalente a las cláusulas de intangibilidad que existen en otras constituciones, y que no existen en la nuestra.

El procedimiento exige la aprobación de lo que se llama “el principio” de la reforma por mayoría de 2/3 de ambas cámaras, a continuación, disolución de estas últimas, seguidamente aprobación del texto constitucional por mayoría de 2/3 de las cámaras elegidas y finalmente ratificación en referéndum preceptivo.

La aplicación de este procedimiento plantea, entre otras dudas, si la modificación del precepto que lo establece es posible por el procedimiento de reforma constitucional no agravado o sencillo, teniendo en cuenta que la Constitución no establece que este procedimiento solo puede ser reformado por el procedimiento agravado. Varios autores que se han ocupado de la cuestión precisan que no es posible cambiar el procedimiento agravado por el simple, pues ello sería un fraude a la Constitución.

Sin embargo, nuestro autor considera la operación viable, toda vez que el tenor literal de la Constitución no la prohíbe y el procedimiento simple es suficientemente respetuoso con la soberanía nacional.

En definitiva, propone cambiar la Constitución y dejar en ella como único procedimiento de reforma el que hemos llamado procedimiento sencillo con una diferencia, el referéndum debe ser un trámite preceptivo.

Discurso de ingreso en la RADE

Haré finalmente referencia a su Conferencia pronunciada en esta Real Academia el 24 de junio de 2009, titulada “El Poder Judicial y su Consejo General”.

Parte nuestro autor de la idea de que es necesario restaurar y fortalecer la división de poderes, pues considera que el único poder real es el Ejecutivo.

Postula cambios a dos niveles: uno radical, que pretende un cambio en la Constitución, y otro que considera mínimo, para salvar el principio de división del poder. Antes de explicar su postura debemos hacer referencia a la regulación constitucional y legal de la composición del Consejo General del Poder Judicial.

Como se recordará, el Consejo General del Poder Judicial, según nuestra Constitución, está formado (art 122 CE) por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por 20 vocales, de ellos, 12 jueces y magistrados de todas las categorías judiciales y 8 juristas propuestos, cuatro por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, elegidos por 3/5 de los miembros de las cámaras legislativas “entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia, y con más de 15 años de ejercicio en su profesión” (art 122.3 CE).

Como se recordará también, el tenor literal de la Constitución habla de vocales elegidos “entre” jueces y magistrados, pero no especifica que lo sean “por” jueces y magistrados.

Un entendimiento no formalista del texto constitucional se hizo en un primer momento por la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, 1/1980, de 10 de enero: los 12 vocales elegidos *entre* jueces y magistrados eran también elegidos *por* ellos.

Ahora bien, aprovechando el tenor literal de la Constitución, y sobre la base de un entendimiento formalista de la misma, la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, estableció que todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial, también los de procedencia judicial, fueran elegidos por las cámaras legislativas.

Esta solución fue considerada constitucional por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 88/1986, de 1 de julio, si bien advirtiendo que era mejor la fórmula anterior y también que la nueva fórmula no debía dar lugar a un reparto de puestos entre partidos políticos en proporción a su respectiva representación parlamentaria.

Pues bien, sin embargo, tal y como pormenorizadamente muestra el trabajo del profesor Ull que venimos comentando, esto es lo que sucedió en el Consejo General del Poder Judicial constituido en 2008 (mandato de 2008 a 2013) y como ha señalado recientemente Rodríguez Arribas, es lo que sucede habitualmente desde la reforma de 1985. Como advierte el profesor Rodríguez-Zapata en la tercera edición de su libro “Teoría y práctica del derecho constitucional”, la sombra de la “lógica del estado de partidos” del que habló la STC 108/1986 no se desvanece⁵.

⁵ Tecnos, Madrid, p.357

Frente a esta situación, el profesor Ull considera que sería necesaria una reforma constitucional que eliminara la intervención del Congreso y del Senado para la elección del Consejo, o, al menos, que dejara su intervención en algo meramente testimonial y no interviniera en el nombramiento de los vocales extraídos de la judicatura.

Señala más adelante que, aunque sería de desear suprimir tal elección, o dejarla en un vocal por cada Cámara, “como primera solución despolitizadora del Consejo General del Poder Judicial habría que volver a la forma de elección establecida en la Ley Orgánica de 1980”.

Como ha señalado Rodríguez Arribas, a lo largo de los últimos años, se ha producido una mayor sensibilización en este asunto por parte de las Instituciones europeas, tanto del Consejo de Europa y la Comisión de Venecia, como en el seno de la Unión Europea, donde ha sido radical la decisión de la Comisión condicionando el reparto de fondos europeos a una efectiva y real independencia de la Justicia y a una verdadera despolitización de su órgano de gobierno.

Pero es que, además, ya no son sólo los órganos políticos de la UE los que reclaman el cambio del sistema de elección de Vocales judiciales del órgano de gobierno del Poder Judicial, sino que también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, lo ha establecido, desde un punto de vista estrictamente jurídico, a partir de la STJUE de 19 de noviembre de 2019, (C-585/18AK contra Consejo del Poder Judicial de Polonia y C-624/18 y C-625/18 CPDO contra Tribunal Supremo de Polonia)⁶ declarando la falta de independencia porque de un total de 25 miembros, 15 eran elegidos por el Parlamento polaco; criterio reiterado después en la STJUE de 2 de marzo de 2021, (C-824/18 AB.e.a contra Krajowa Rada Sądowictwa; pp.125,127,130 y 132).

La vuelta al sistema de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980 es reclamada con mucha fuerza en los últimos tiempos, visto que la entrega de los nombramientos, en la práctica, a los comités ejecutivos de los partidos mayoritarios ha llevado a un bloqueo en la renovación que ha durado 4 años, porque no se ponían de acuerdo los referidos comités ejecutivos, que son los que, de hecho, dominan la elección por parte de las cámaras, dada la disciplina de partido.

17 años después del trabajo del Doctor Ull, las propias instituciones europeas se pronuncian a favor de un modelo de órgano de gobierno del poder judicial como el que él defendió.

⁶ En los asuntos acumulados C 585/18, C 624/18 y C 625/18, que tienen por objeto tres peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) [Tribunal Supremo (Sala de lo Laboral y de la Seguridad Social), Polonia], mediante resoluciones de 30 de agosto de 2018 (C 585/18) y de 19 de septiembre de 2018 (C 624/18 y C 625/18), recibidas en el Tribunal de Justicia el 20 de septiembre de 2018 (C 585/18) y el 3 de octubre de 2018 (C 624/18 y C 625/18), en los procedimientos entre A.K. y Krajowa Rada Sądowictwa (asunto C 585/18), y entre CP (asunto C 624/18), DO (asunto C 625/18) y Sąd Najwyższy