

REFLEXIONES SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Luis Martín Rebollo

Introducción sobre la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas y su ejercicio: los datos

En los primeros años de la democracia, una vez aprobada la Constitución de 1978 y asentados los cimientos del modelo descentralizado de Estado por el que aquélla optó, se generó una efímera polémica acerca del ámbito de poder que podían asumir las incipientes Comunidades Autónomas. Algunas de estas entidades de nuevo cuño asumían competencias en ámbitos materiales delimitados negativamente por el art. 149.1 de la Constitución, mientras otras –las que fueron denominadas Comunidades de segundo grado– sólo podían asumir competencias, de forma transitoria, delimitadas positivamente por el art. 148.1. Este doble y, como digo, transitorio criterio estaría vigente hasta que fueran reformados los Estatutos de las Comunidades de segundo grado una vez transcurridos como mínimo los cinco años a los que se refería, precisamente, el art. 148.2 CE.

Esta inicial doble tipología provisional de Comunidades Autónomas llevó a algunos autores a sostener que la Constitución postulaba dos categorías de Comunidades Autónomas, no ya en términos de asunción competencial sino, mucho más allá, en términos del contenido o tipo de descentralización previsto en la Constitución. Según ese punto de vista habría Comunidades con autonomía política que conllevaba, claro es, la existencia de potestad legislativa, y Comunidades Autónomas cuya autonomía sería, sobre todo, una autonomía administrativa en la medida en que no tendrían competencias legislativas. A este segundo tipo de Comunidades Autónomas pertenecerían las de segundo grado, es decir, aquellas que no accedieron a la autonomía por alguno de los procedimientos previstos en la Disposición Transitoria 2ª y en el art. 151. Dicho de otra manera, desde estos postulados interpretativos, sólo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía –y quizás Navarra– tendrían potestades legislativas, sin perjuicio de que, por la vía del art. 150 CE, el Estado pudiera delegar esa potestad en otras que inicialmente no podrían. El fundamento de esa interpretación –pronto superada por la fuerza de los hechos– derivaba de la utilización conjunta de los arts. 147 y 152. En el primero se contiene el contenido mínimo de los Estatutos y en ese contenido no hay mención alguna a la existencia de un Parlamento. Sólo se alude genéricamente a la organización, a diferencia de lo que sucede en el art. 152 que, para los Estatutos aprobados conforme al art. 151 –y los acogidos a las Disp. Trans. 2ª– impone expresamente una organización que, entre otras características, «se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal».

No es seguro que no fuera esa la solapada intención de los constituyentes. No disponemos de datos concluyentes al respecto. En todo caso, fuera como fuera, el hecho cierto es que dicha interpretación –que suponía articular dos tipos de Comunidades Autónomas de manera permanente– se vio pronto desbordada y superada por los acontecimientos que sucedieron después. Y es que desde el primer Estatuto de Comunidad de segundo grado, todos ellos contienen previsiones sobre la existencia de un Parlamento de corte clásico que posee, entre otras, potestades legislativas. Y así, aprobados ya todos ellos a finales del invierno de 1983, todas las Comunidades Autónomas se hallaron en posición de legislar. Unas, como ya dije, con el único límite del art. 149.1 CE. Otras, con el transitorio techo máximo del art. 148.1. Y todas, desde luego, en el marco de lo dispuesto en los respectivos Estatutos y amparados bajo el llamado principio dispositivo según el cual cada Estatuto era muy libre de asumir o no competencias dentro de los límites ya mencionados.

Las Comunidades Autónomas comenzaron, pues, a legislar. Y lo hicieron con profusión y en abundancia. Desde 1980 al final de 2010 la producción legislativa autonómica ha sido, sin duda, impresionante. Nada menos que 5.519 leyes, de las cuales la mayoría están hoy vigentes. 263 de esas leyes fueron recurridas, con desigual éxito, ante el TC. Todo ello según se desprende de los siguientes cuadros:

**NÚMERO DE LEYES AUTONÓMICAS Y
RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADOS
FRENTE A ELLAS POR EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
(1980-2010)**

AÑO	TOTAL	RECURSOS
1980	9	-
1981	27	11
1982	46	7
1983	172	10
1984	187	12
1985	185	15
1986	158	8
1987	164	12
1988	141	16
1989	160	14
1990	181	13
1991	182	8
1992	138	8

AÑO	TOTAL	RECURSOS
1993	148	8
1994	203	3
1995	169	8
1996	172	8
1997	232	7
1998	239	10
1999	202	10
2000	180	4
2001	252	12
2002	282	17
2003	250	9
2004	169	3
2005	208	5
2006	234	3
2007	203	6
2008	188	4
2009	179	5
2010	259	7
TOTAL	5.519	263

FUENTE: Base de datos del BOE y de Ed. Aranzadi. Informe sobre la conflictividad Estado-Comunidades Autónomas del Ministerio de Administraciones Públicas.

**NÚMERO DE LEYES
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(1980-2010)**

NAVARRA	612
CATALUÑA	601
ARAGÓN	367
MADRID	345
CASTILLA Y LEÓN	325
PAÍS VASCO	324
GALICIA	320
COMUNIDAD VALENCIANA	319
I. BALEARS	310
CANARIAS	296
MURCIA	278
CASTILLA-LA MANCHA	265
ANDALUCÍA	263
CANTABRIA	251
ASTURIAS	237
EXTREMADURA	221
LA RIOJA	185
TOTAL	5.519

Primeras conclusiones: se legisla mucho, hay notables diferencias entre Comunidades y una relativamente escasa conflictividad directa

Los datos que acabo de exponer sugieren ya, de entrada, alguna reflexión. Se legisla mucho, es cierto. Hay que tener en cuenta, no obstante, que un grupo no desdeñable de leyes se refieren a cuestiones simbólicas, organizativas y financieras, más otras de reforma de leyes anteriores. Con todo, hay un bloque significativo y en aumento, como es lógico, de leyes con incidencia externa, es decir, que plasman políticas propias, aunque también hay que advertir que muchas de esas «políticas propias» lo son únicamente en la medida en que se contemplan en leyes autonómicas pero sin que supongan con frecuencia ninguna originalidad por cuanto se trata de repeticiones, con alguna ligera variante, de previsiones anteriores plasmadas en leyes de otras Comunidades y aun del propio Estado.

La segunda reflexión que sugieren los cuadros es la existencia de una notable

diferencia entre unas Comunidades y otras. Entre Navarra y La Rioja, dos Comunidades vecinas, hay 427 leyes de diferencia, lo que significa que la segunda ha legislado un 30 por 100 menos que la primera. Si el ámbito competencial es similar, la pregunta –impertinente– surge de inmediato: ¿qué es más cierto, que Navarra ha legislado en exceso o que La Rioja ha legislado insuficientemente? Los datos, por lo demás, no colocan a las Comunidades de primer grado en los lugares de cabeza de la legislación, excepto Cataluña. El País Vasco aparece en sexto lugar y Galicia en séptimo mientras Andalucía, la única Comunidad que accedió por la vía del art. 151 CE, se sitúa en el decimotercer lugar legiferante. Si después, en el análisis de la actividad política y administrativa de cada Comunidad, considerando un nivel competencial cada vez más igualado, no se observan grandes diferencias, puede deducirse una conclusión provisional que refuerza los datos iniciales: que, en efecto, se legisla mucho; tal vez demasiado en algunas Comunidades. Sería interesante, por eso, un análisis politológico sobre la incidencia real y la significación práctica de esa sobreabundancia legislativa. Porque en contraste con ella lo que no abundan, sin embargo, son las normas reglamentarias de desarrollo de esa legislación, de manera que en no pocos ámbitos siguen vigentes, bien que de forma supletoria, muchos viejos reglamentos estatales, lo que contribuye a hacer más complejo aún el ya de por sí complejo sistema de fuentes normativas.

La tercera reflexión se refiere a la conflictividad. La conflictividad generada por esas leyes puede decirse que ha sido escasa y en su inmensa mayoría por cuestiones competenciales. 263 recursos para 5.519 leyes suponen un porcentaje que no llega al 5%. Una conflictividad, además, que ha oscilado a lo largo del tiempo y que se reduce significativamente en los últimos años. Una de las razones de esa reducción está en la reforma de la Ley Orgánica del TC que propicia la formalización de acuerdos previos a la interposición de recursos mediante las llamadas Comisiones Bilaterales de Cooperación. En efecto, la LO 1/2000, de 7 enero, modificó el art. 33 de la Ley Orgánica de TC para ampliar a 9 meses el plazo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad cuando se proponga un intento de acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral que allí se menciona y en los términos que allí se indican. Se trata de un procedimiento voluntario cuya aplicación supone la constitución de un grupo de trabajo integrado por representantes de la Comunidad de que se trate y del Estado que, tras el análisis y estudio pertinente, propone a la Comisión Bilateral una solución a la discrepancia planteada; solución que puede adoptar y adopta tres posibles tipos de acuerdos: asumir bilateralmente una interpretación aceptable, comprometer la modificación futura del precepto cuestionado o aceptar por vía del desarrollo reglamentario una posible solución cuando eso es factible. También cabe que no haya acuerdo y se produzca la impugnación, lo que no obvia la eventual convocatoria posterior de la Comisión Bilateral para continuar debatiendo hasta llegar a una solución que propicie el desistimiento del recurso.

Asimismo, la conflictividad se ha reducido en origen por la acción preventiva de la Dirección General de Desarrollo Autonómico que sigue todos los proyectos de ley publicados en los Boletines de los Parlamentos, solicita informe a los Ministerios especialmente concernidos y, tras dicho informe, puede enviar una carta –llamada «de cooperación»– a la Comunidad Autónoma afectada expo-

niendo la posible causa de inconstitucionalidad observada a fin de que aquélla valore, en su caso, la posibilidad de modificar el proyecto en vía de enmiendas a lo largo del procedimiento legislativo. En la actual legislatura las cartas «de cooperación» enviadas hasta enero de 2011 ronda el 16% de los proyectos de ley, una cifra mayor, desde luego, que el porcentaje de recursos finalmente planteados (en el mismo periodo en torno al 2,5%).

La relativa criba que supone un procedimiento como el descrito no obsta a que la decisión final de recurrir no esté sometida a criterios discrecionales condicionados por variables no siempre vinculadas al objeto. Eso explicaría dos consecuencias que complican no poco el sistema de fuentes del Derecho: que normas muy parecidas de dos Comunidades Autónomas puedan ser objeto de diferente trato, unas son recurridas y otras no; y, dos, que una parte significativa del control de constitucionalidad recae, a la postre, en los jueces a través del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En todo caso y por lo que ahora importa, vuelvo a decir que la conflictividad generada por las más de cinco mil leyes autonómicas ha sido, en general, escasa y, además centrada en cuestiones competenciales donde la jurisprudencia constitucional no puede decirse que haya sido uniformemente proestatal, como a veces se afirma sin demasiado fundamento, sino más bien ponderada. Sería muy interesante, por eso, abordar un trabajo detallado en el que no puedo ahora detenerme: el del análisis cuantitativo de todos los conflictos y sentencias pronunciadas en relación con impugnaciones del Estado respecto de leyes autonómicas, añadiendo quizá el estudio comparativo de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas cuyos datos desagregados no se hallan ni en las memorias del TC, ni en las estadísticas del actual Ministerio de Política Territorial.

Los problemas principales de la legislación autonómica no son primordialmente de constitucionalidad sino de calidad normativa y, en tal sentido, en gran medida comunes a la legislación del Estado. Referencia a algunas cuestiones relevantes

La última conclusión del apartado anterior da pie para avanzar un paso más. En efecto, a partir del dato de la relativamente escasa conflictividad directa, una reflexión general sobre la legislación autonómica no puede centrarse en la constitucionalidad o no de las leyes aprobadas, porque la mayoría son constitucionales. Y siendo entonces la ley la norma suprema y no teniendo más límite que la Constitución, la conclusión es que no cabe predicar irregularidades de ese tipo más que con carácter muy restrictivo. Lo cual nos coloca ahora en otro plano: en el de la calidad normativa. Y ahí sí; ahí hay muchas reflexiones que hacer, al menos desde una óptica externa y un análisis desapasionado. En las páginas que siguen, pues, me voy a referir esquemáticamente a algunas cuestiones que tienen que ver, sobre todo, con los valores a los que también sirve la técnica legislativa. Y todo ello de manera un tanto informal, como es propio de este Informe, alejado de los planteamientos academicistas y, desde luego, sin ánimo exhaustivo.

Cabe partir de una consideración general. A saber, que si el Derecho sirve para modular la sociedad y la ley es su instrumento principal, ese instrumento

debe ser claro, conciso y preciso porque sólo de esa manera incide en la estructura social con vocación de permanencia y sólo de esa forma genera la necesaria seguridad, que es un valor esencial al que se refiere con énfasis el art. 9 de nuestra Constitución.

Las cuestiones que plantea la legislación autonómica no difieren, pues, en principio, de los que se derivan de cualquier otra legislación y, en concreto, apuntan a la técnica legislativa, tema de sumo interés sobre el que, por lo demás, existe ya una abundante bibliografía a la que remitir. Hay, sin embargo, algunas cuestiones más específicas de la legislación autonómica que cabe mencionar. Me referiré, pues, a algunas de esas cuestiones a título meramente ejemplificador.

Disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas

La posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan aprobar disposiciones con rango de ley apunta a la cuestión del Decreto-ley autonómico y del Decreto legislativo. Se trata, en mi opinión, de dos cuestiones bien diferentes. El Decreto-ley es una posibilidad excepcional atribuida a los Gobiernos para que, en casos de necesidad contrastada, aprueben normas que tienen rango y valor de ley con excepciones, limitaciones y cautelas, como las que prevé el art. 86 CE: ciertas materias quedan excluidas y se contempla la convalidación posterior de la norma por el Parlamento.

¿Es posible el Decreto-ley en el ámbito autonómico? Tras las recientes reformas estatutarias la respuesta es que sí puesto que los nuevos Estatutos así lo contemplan sin mayores objeciones. De hecho, el art. 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio), donde se prevé, ni siquiera fue impugnado por los recurrentes que impugnaron más de 150 de sus artículos. El precepto es muy similar al art. 86 de la Constitución, como lo son también los preceptos de los Estatutos reformados que lo contemplan: art. 44.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, modificada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril), 49 del Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero), 110 del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo), 44 del Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril), o 25.4 del actual Estatuto de Castilla y León.

Pero, dicho esto, el Decreto-ley, en mi opinión, está vedado para aquellas Comunidades que no lo contemplan expresamente en sus Estatutos. Esas Comunidades eran inicialmente todas, antes de las reformas ya indicadas.

Se han utilizado, no obstante, diversos argumentos para sostener la viabilidad del Decreto-ley autonómico. Ante la ausencia de previsión constitucional y estatutaria expresa se ha dicho, por ejemplo, que esa ausencia no supone prohibición, que la legislación de urgencia es una competencia normativa autónoma del Gobierno sobre la base de la idea de los poderes implícitos o aún que cabría deducir la posibilidad del Decreto-ley del dictado del art. 153 CE cuando este artículo se refiere al control de la actividad de las Comunidades Autónomas y atribuye al TC el control de la constitucionalidad de «sus disposiciones normativas con fuerza de ley». Entiendo, sin embargo, con buena parte de la doctrina, que una atribu-

ción gubernamental tan destacada debe tener cobertura constitucional o estatutaria expresa, que el art. 153 CE en consecuencia es una previsión sólo aplicable a los Decretos legislativos y, sobre todo, que en un Estado constitucional de Derecho el Gobierno no tiene, no puede tener, poderes implícitos no previstos, ni en base a criterios de urgencia ni a ningún otro criterio. La ausencia de previsión constitucional, en efecto, no supone prohibición, pero siempre que en otra norma con suficiente poder haya habilitación expresa. Y esa norma es el Estatuto.

Los ejemplos de los únicos Decretos-leyes autonómicos que ha habido hasta las reformas estatutarias recientes no fueron impugnados y no sabemos por tanto lo que hubiera dicho el TC. Se trató de varios Decretos-leyes –luego convertidos o convalidados como leyes– aprobados por el Gobierno Vasco en septiembre de 1983 con motivos de las grandes inundaciones producidas a finales de agosto de ese año y cuya peculiaridad reside en que tienen cierto parecido con las delegaciones legislativas. En efecto, los Decretos-leyes citados no se aprobaron sin cobertura alguna o sin más cobertura que la del Estatuto –que no decía nada– sino tras una ley aprobada por el procedimiento de urgencia (la Ley 17/1983) que autorizaba al Gobierno a dictar Decretos-leyes con carácter provisional y en cuya virtud fueron aprobados cinco Decretos-leyes, luego convalidados y convertidos en las Leyes 18 a 21/1983, de 6 octubre y 26/1983, de 27 octubre. Por eso digo, por la existencia de esa ley 17/1983, que tienen un cierto matiz de normas delegadas aunque se arbitraran bajo la veste del Decreto-ley luego convalidado.

Así, pues, si no caben los Decretos-leyes sin cobertura estatutaria, distinto es el caso de los Decretos legislativos como normas delegadas por los Parlamentos. Tampoco en este supuesto hay previsión constitucional expresa a propósito de la delegación legislativa autonómica más allá de la referencia a las «disposiciones normativas con fuerza de ley» al aludir el art. 153 al control de la actividad de las Comunidades Autónomas por el TC. Esa referencia sí puede albergar a los Decretos legislativos aunque no haya una previsión sustantiva porque es un caso diferente al de los Decretos-leyes. En efecto, aquí no estamos ya en presencia de poderes gubernativos autónomos, sino delegados y, en consecuencia, no es irrazonable la posibilidad de que los Parlamentos usen poderes que sí les son propios para autorizar a los Gobiernos y delegar en ellos el ejercicio limitado de la competencia legislativa. Y eso es lo que contemplan la mayoría de los Estatutos de Autonomía, aun antes de las reformas subsiguientes al año 2006. Y en los que no lo contemplaban expresamente la posibilidad se prevenía bien en los Reglamentos del Parlamento, bien en las leyes reguladoras del Gobierno y la Administración. No debe haber, pues, problema alguno.

Leyes singulares

Las leyes singulares suelen ser más frecuentes en el ámbito autonómico que en el estatal. Se han aprobado en diversos ámbitos pero sobre todo se han prodigado en la ordenación territorial y defensa de la naturaleza. No pocas leyes de ordenación territorial, en efecto, prevén que la aprobación de ciertos Planes o la declaración de ciertos parajes como zonas a proteger deban concretarse por ley.

Es una posibilidad relativamente reciente puesto que la vieja Ley del Suelo de 1956 no preveía que la aprobación de Planes fuera objeto de una ley. Esa posibilidad se amplificó desde el principio en la práctica de muchas Comunidades Autónomas cuyas normas de ordenación territorial suelen contemplar la exigencia de ley para aprobar ciertos Planes.

Es una posibilidad, a mi juicio, cuestionable, como en general todos los casos de leyes singulares. Se suele aceptar la posibilidad de leyes singulares por contraposición a la prohibición de reglamentos singulares. Los reglamentos tienen necesariamente que ser normas de carácter general, pero se admite que la ley no lo sea en tanto en cuanto ésta es la norma suprema que sólo tiene por encima la Constitución. Por tanto, la única manera de justificar la crítica a la ley singular hay que buscarla en la Constitución. Y en ella hay base, a mi juicio, para sostener esa crítica y si quizá no la prohibición absoluta sí el sometimiento a postulados de excepcionalidad.

Los dos argumentos en contra de la ley singular se encuentran en los arts. 9 y 24 CE: en el principio de seguridad jurídica y en el de la tutela judicial efectiva. Desde este segundo punto de vista –el más destacado– la ley singular tendría como principal consecuencia que no puede ser recurrida por los particulares interesados, como no puede ser recurrida ninguna ley más allá de la legitimación prevista para los recursos de inconstitucionalidad. De modo que los Planes de urbanismo que sí se pueden recurrir, dejarían de poderse impugnar por el expediente de prever que algunos planes de carácter territorial –sustancialmente iguales a los de urbanismo– sean aprobados por ley. Se violaría así el art. 24 CE siempre que se demostrara, adicionalmente, que la ley singular como tal lo que hace es violar un principio ínsito en la Constitución, el de la llamada «reserva de Administración». Dicho principio no está formalmente enunciado pero cabe pensar que se halla de alguna manera implícito en el principio de separación de poderes y en una concepción de la ley que, como regla y pauta habitual, postula para ella un mandato general, salvo excepciones justificadas en criterios más o menos similares a los de los Decretos-leyes del art. 86 CE.

El principio de seguridad jurídica completa el argumento. Y es que si bien es cierto que los planes no son los planos, los planes habitualmente contienen planos detallados, límites físicos de aplicación, contenidos simbólicos, pautas ejemplificativas. Y todo eso es difícil de plasmación en una ley por dos razones: porque hace confusa y prolija una norma que por su propia naturaleza debe ser clara y, además, sobre todo, porque dificulta la concreta identificación, por cuanto el periódico oficial no suele incluir colores, ni se publica, como los planos, con una escala apropiada. Es conocido que en más de una ocasión la grafía de los planos ha dado lugar a conflictos porque en el terreno uno o dos milímetros suponen, según la escala, varios metros que tienen o no un determinado régimen, se incluyen o no en un determinado ámbito. En el caso del planeamiento municipal, que no se aprueba por ley, la reforma del art. 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, operada por Ley 39/1994, de 30 diciembre, supuso la obligación de publicar «el articulado de las normas» de los citados planes, excluyendo así –aunque sin decirlo– el grafiado de los planos que, no obstante, como digo, tienen carácter normativo al formar parte de aquéllos. No creo que pudiera defenderse que en el caso de una ley, los planos de las eventuales delimitaciones, no se publiquen.

Y, sin embargo, su publicación en un periódico oficial carece de las garantías necesarias de la precisión. Por eso, los deslindes son decisiones administrativas. ¿Se imagina alguien que los deslindes fueran aprobados por ley? Es conocido que se trata de decisiones que, con mucha frecuencia, generan conflictos y no son pocas las veces en las que los tribunales, tras la pertinente prueba –esencial siempre en esos casos– los anulan, ya sea en casos de deslindes de costas, ya incluso en deslindes de términos municipales que indirectamente afectan al territorio de las Comunidades Autónomas cuando éstas se definen por referencia al territorio municipal. En la hipótesis extrema de que un deslinde de esa naturaleza fuera aprobado por ley, ¿cuál sería el referente para su eventual anulación?

Con todo hay planes que no son propiamente tales. Un abuso del nombre hace que, por ejemplo, una ley de ordenación del litoral se la denomine «Plan», lo que confunde más que aclara acerca de su contenido, no equiparable a los planes tradicionales que constan de memorias, documentos informativos, datos económicos y pautas y ordenanzas propiamente normativas.

Convendría, pues, identificar lo que realmente es cada cosa y, en lo posible, prescindir de la ley a la hora de aprobar planes territoriales porque, además, propician o pueden propiciar la búsqueda de soluciones extrañas o poco convincentes a problemas generados por esas leyes. Me refiero por ejemplo a los supuestos de responsabilidad cuando el plan reduce contenidos patrimoniales consolidados y esa reducción supone una lesión; una lesión indemnizable conforme a los arts. 139 ss. de la Ley 30/1992, como en todos los casos de responsabilidad, pero difícil de articular por esa vía si quien produce el daño es una ley. Así surgió, en este mismo ámbito material, la discutible doctrina de la responsabilidad del Poder legislativo, como reacción a favor de una cierta «justicia material» frente a la imposibilidad inicial de vehicularla como responsabilidad de la Administración que no era la que formalmente había aprobado el plan. Así, pues, las malas prácticas generan nuevos problemas sin ventajas relevantes conocidas.

Leyes de «acompañamiento»

Las llamadas «leyes de acompañamiento» (a la Ley de Presupuestos) fueron una alternativa a la prohibición de que la Ley de Presupuestos contuviera regulaciones que fueran más allá de las materias propiamente económicas y financieras. Dicha prohibición trae causa de la jurisprudencia constitucional. Muy tempranamente, en efecto, desde la STC de 20 de julio de 1981, el TC se refirió al contenido de las Leyes de Presupuestos distinguiendo un contenido mínimo y necesario, vinculado a la previsión de los ingresos y gastos, y un contenido posible, en el que cabía incluir aquellas materias que aun no siendo presupuestarias incidieran de manera directa o indirecta en los ingresos y gastos o se conectaran con la política económica. Pero nada más. En la Ley de Presupuestos no cabe cualquier otra materia.

Esa doctrina provocó una reacción gubernamental que se consolidó con los años: aprobar, junto a la Ley anual de Presupuestos aunque separada de ella, otro proyecto de ley que finalmente se consolidaría como ley de contenido plural, una especie de cajón de sastre donde se ubicaban regulaciones de lo más variado

y variopinto. Incluso «lo pendiente», entendiendo a veces por «pendiente» la rectificación de la doctrina de algunas Sentencias interpretativas de la normativa precedente, que de ese modo se pretendía rectificar hacia el futuro. Una cuestión, por cierto, sumamente interesante porque de nuevo afecta a la seguridad. Recuérdese, así, el dictado del art. 103.4 de la Ley Jurisdiccional de lo contencioso-administrativo –aplicable a la acción administrativa nada más pero inspiradora de un principio más general– según el cual «son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento».

Pues bien, la práctica de leyes «de medidas fiscales, administrativas y del orden social» –como se solían llamar– halló de inmediato una valoración unánimemente crítica en la doctrina pero no fue objeto de reproche de inconstitucionalidad por el TC. En el Estado desapareció por voluntad del Gobierno a partir de 2004, pero subsistió en la práctica política y legislativa de muchas Comunidades Autónomas con nombres parecidos: Ley de medidas presupuestarias y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos, Ley de medidas fiscales y administrativas, Ley de medidas tributarias y administrativas, Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización, etc.

La reflexión que cabe hacer acerca del mantenimiento de esta práctica es la misma que la doctrina hizo sobre las leyes estatales de este tipo: una crítica frontal. Si en el Estado ha sido posible su desaparición, con igual motivo cabe postular su supresión en las Comunidades Autónomas. Se trata de una práctica que confunde, impide el debate parlamentario monográfico, dificulta el conocimiento, complica el Ordenamiento y puede sostenerse que afecta a la seguridad jurídica, lo que, de considerarse tal, podría incluso afectar a su constitucionalidad.

Reiteración de Leyes estatales

Uno de los problemas derivados del sistema constitucional de distribución de competencias entre nosotros es el de la conformación de las competencias compartidas. Es frecuente que esa compartición se articule sobre el binomio bases-desarrollo. El Estado aprueba la normativa básica –preferentemente por ley– y las Comunidades desarrollan esa normativa básica en el sentido de plasmar en leyes propias sus respectivas políticas, con el límite material último del contenido de las bases.

Pues bien, en este concreto ámbito se plantea con frecuencia el problema de saber si la Comunidad puede o no reiterar el contenido de lo básico en su ley de desarrollo para la mejor comprensión de lo normado por ella. Es una cuestión vieja que adquiere relieve jurídico y formal desde el momento en que la normativa básica es, con frecuencia, cambiante.

Por un lado, cabe observar que hay normas que sin el complemento de lo básico resultan difícilmente comprensibles. Y, al revés, hay supuestos en los que la normativa básica, aisladamente considerada no se entiende tampoco. Este supuesto se da en el caso de Sentencias anulatorias de lo básico, siendo el viejo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 el ejemplo prototípico. Cuando la STC 61/1997

anuló gran parte de dicho texto por razones competenciales, quedaron sueltos numerosos apartados de preceptos aislados literalmente incomprensibles sin el complemento de los apartados anulados. Sirva un simple ejemplo. El art. 137.5 decía así: «En los supuestos del número anterior, los arrendatarios tendrán derecho de retorno en los términos previstos en la Disposición Adicional 4ª de esta ley». Pero los apartados 1 a 4 del citado art. 137 no existían ya desde 1997 de modo que no era fácil saber cuáles eran los «supuestos del número anterior». Lo mismo sucedía en otros casos.

Este tipo de circunstancias da pie a que muchas Comunidades Autónomas, bien por razones de claridad, bien por afirmar así indirectamente su competencia, reproduzcan en sus leyes de desarrollo preceptos de la legislación básica estatal. ¿Es esto razonable?, ¿es simplemente posible?

Los argumentos a favor son conocidos. Se trataría de facilitar el conocimiento, la codificación, en definitiva, la coherencia y plenitud de la norma autonómica. Pero, en sentido contrario, existe el riesgo de la confusión y de enmascarar la competencia con problemas adicionales si, con posterioridad, la legislación básica estatal cambia y persiste la autonómica en la que aquella se incluye repetida.

El TC se ha mostrado, en principio, contrario a la reproducción de preceptos de leyes estatales en la normativa autonómica, al menos cuando la normativa autonómica contiene o se relaciona con ámbitos materiales de competencia estatal. En tales casos, una mera reproducción de la normativa estatal, «además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma» (STC 62/1991, de 22 marzo, en el caso de la Ley de consumidores del País Vasco). Dicha Sentencia, que remite a lo ya señalado con anterioridad en STC 10/1982, de 23 marzo, donde el Tribunal expresó sus reservas «sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad».

Pero en alguna otra ocasión, cuando se trata claramente del binomio bases-desarrollo, la jurisprudencia no ha sido tan estricta y ha admitido la reproducción de la normativa básica para dar coherencia a la norma autonómica, aunque advirtiendo siempre sobre la importancia del principio de seguridad jurídica que impone que queden absolutamente claros los ámbitos competenciales de ambos sujetos legiferantes. Es decir, no resultaría inconstitucional repetir –eso sí, exactamente– provisiones básicas a partir de las cuales la Comunidad Autónoma pretende ir más allá para evitar, por ejemplo, que pueda interpretarse que la regulación autonómica es una regulación completa. En definitiva, si con ello se evitan confusiones y se propicia la seguridad.

La reiteración acrítica, haciendo implícitamente ver que se trata de decisiones autónomas cuando lo que hay es una reproducción mimética y sin añadido alguno de la normativa estatal debe, a mi juicio, excluirse porque plantea a la larga más problemas que los que resuelve, enmascarando, como digo, los ámbitos competenciales de cada sujeto. En efecto, si lo dispuesto en la ley estatal es bási-

co, reproducirlo sin añadir nada no tiene mucho sentido y, además, se estaría regulando algo de competencia estatal con el riesgo de que, si hay cambios y esos cambios no pueden considerarse «desarrollos», se puede estar afectando a lo básico y, en consecuencia, excediendo de la competencia autonómica. Y si se considera que no es básico, en ese caso tampoco tendría sentido, pero además lo que se está poniendo en cuestión es el título competencial estatal ya que, conforme a doctrina jurisprudencial conocida, el Estado no puede legislar con carácter meramente supletorio si no tiene títulos competenciales específicos allí donde todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en la materia de que se trate.

Es comprensible –ya dije– la pretensión de las Comunidades Autónoma de, digamos, «codificar» las normas aplicables a un determinado sector de manera que el usuario no tenga necesidad de manejar con frecuencia dos textos, el estatal básico y el autonómico. Pero esa razonable comprensión plantea o puede plantear problemas más graves y sugiere más interrogantes. ¿Por qué unas veces sí y otras no?, ¿por qué no completar lo específico con una remisión a la normativa estatal, identificándola si es preciso para mayor claridad?

Por tanto, la conclusión más inmediata sería la de intentar redactar textos que puedan comprenderse razonablemente bien, con remisión expresa –pero sin reproducción– de la normativa estatal básica. Se dota así a la norma de coherencia interna, pero no se engorda inútilmente el texto con preceptos que ya están contemplados en la normativa básica. Así, existiendo como existe el Estatuto «básico» del empleado público, en el que hay partes con una regulación bastante detallada, no tiene mucho sentido, creo yo, reiterar esas partes en normas autonómicas, como han hecho algunas Comunidades en leyes sobre el personal médico o docente, por ejemplo. No añada nada, pero genera confusión y, a la larga, es un potencial elemento de inseguridad jurídica.

Los Preámbulos

El papel de los Preámbulos y su valor normativo ha dado lugar desde hace años, pero también en tiempos bien recientes, a un interesante debate acerca de su valor jurídico. La doctrina jurisprudencial ha quedado bien asentada en la STC 31/2010, de 28 junio, sobre el Estatuto de Cataluña. Dice allí el TC:

«Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, F. 2, que un ‘preámbulo no tiene valor normativo’, siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de ‘una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva’ de una Sentencia de este Tribunal (*ibid.*). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, F. 2, los preámbulos ‘no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad’ (SSTC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15; y 173/1998, FJ 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un pro-

ceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de *la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas*. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, *por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa*, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada» (Lo destacado es mío).

Así, pues, ausencia de valor normativo, pero elemento cualificado como pauta de interpretación de las normas por expresarse en él las razones que fundamentan la acción legislativa y exponer los objetivos que se pretenden. Es este aspecto el que quiero resaltar porque a veces los Preámbulos informan poco de esa voluntad legislativa, de sus razones y de los objetivos pretendidos, articulándose, por el contrario, como un barroco ejercicio de autobombo que no siempre se compadece con el contenido real de la ley. Convendría, pues, cuidar ese extremo, siempre importante hasta por criterios pedagógicos.

Los Preámbulos, pues, informan de la voluntad legislativa y, en ese sentido, si se incluyen –lo que no es obligado– deberían cuidarse más porque ilustran, aclaran y ayudan en la interpretación y aun en la socialización de la norma. De ahí que no resulte apropiada una práctica relativamente frecuente como la utilizar la primera persona del plural («nos referimos»), los pronombres personales o un lenguaje informal o pretendidamente coloquial; prácticas impropias de la solemnidad de una norma legal que impone una terminología más neutra e impersonal.

El lenguaje

Lo señalado en el punto anterior nos lleva a la cuestión del lenguaje. El Derecho es lenguaje, se expresa en palabras. Y éstas evocan conceptos y contienen ideas y a veces precomprensiones, en el sentido de ideas adquiridas en función de la propia biografía, experiencia e influencias que haya recibido el intérprete. Las normas, en ocasiones utilizan el lenguaje ordinario, pero otras veces generan un lenguaje propio y exclusivo del ámbito de que se trate, con frecuencia un lenguaje consolidado por la generalidad de la doctrina y la comunidad de los juristas. No es verdad, pues, que la ley lo pueda todo, hasta el punto de pervertir el lenguaje, la normal comprensión de las palabras. Éstas deben ser reconocibles, como dice el TC para con la llamada garantía institucional; reconocibles «para la imagen que de la misma [de la institución] tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».

Es un tema al que no se le da excesiva importancia. No se trata sólo de una cuestión de elegancia y estética –aunque también– sino, sobre todo, una vez más, de seguridad. La cuestión se puede observar, de nuevo, en el ámbito del urbanismo, un ámbito donde desde 1956 se fue generando un lenguaje propio que costó muchísimo introducir e interiorizar. Pues bien, cuando las Comunidades Autónomas asumieron competencias exclusivas y legislaron en la materia, en muchas ocasiones prescindieron de ese lenguaje acuñado por los especialistas a lo largo de más de veinte años e inventaron nuevos nombres para la misma realidad. Sucedió entonces que los mismos instrumentos se denominaban de forma diferente en casa ley y, a veces, al revés, el mismo nombre evocaba realidades distintas. No es una realidad objetable desde la óptica competencial, pero quizá sí desde la lógica global del sistema porque esos cambios se llevaron a cabo sin ventajas conocidas, tirando por la borda todo un inmenso esfuerzo por el simple prurito de una originalidad innecesaria y una diferenciación nominal, ya que no material, superflua.

Fernando Sainz Moreno se ha referido en este sentido a la calidad de las normas, que se manifestaría en su claridad semántica (adecuado uso del lenguaje ordinario) y calidad normativa (de los contenidos). Y añade: «si todos los ciudadanos están sujetos al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (art. 6.1 CC), cada norma tiene que estar redactada en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender», lo que exige –continúa diciendo– que el lenguaje jurídico sea lo más próximo posible al lenguaje ordinario. Eso no siempre será posible, sin embargo, porque la norma exige palabras específicas y conceptos propios que condensan construcciones y plasman un régimen jurídico concreto, que sugieren ideas y bloques normativos al jurista. De ahí que sea éste un aspecto a cuidar. Y no sólo, como ya dije, por razones de elegancia sino de seguridad. En particular, cuando, como cada vez es más frecuente, se utiliza una técnica que inauguró el Derecho Comunitario en ciertas regulaciones relacionados con la ciencia o la tecnología. Me refiero a la frecuente práctica de incluir definiciones en las leyes. Definiciones que pueden, efectivamente, aumentar la seguridad, pero también reducirla cuando, por ejemplo, se enumera una lista de definiciones que luego no son en absoluto utilizadas en el cuerpo de la norma, cuando se traducen inapropiadamente conceptos de otros idiomas y se vierten al español con palabras diferentes en una u otra Comunidad o, en fin, cuando la definición utilizada no se mantiene común en otras leyes posteriores que afecten a la misma materia.

El Derecho se plasma en palabras. Y éstas, las palabras, son las que evocan conceptos y, en consecuencia, acercan o alejan a los interlocutores, a quienes las leen. Las palabras de las leyes deben acercar, deben servir para comprender y hacer visibles los objetivos pretendidos, pero ello requiere que se expresen en una cierta y común longitud de onda cultural. Porque las palabras no son gratuitas, no valen todas, no siempre los sinónimos evocan el mismo pensamiento. Son un medio de comunicación que une y en cuanto tal puede evitar conflictos en su interpretación. Cuando la ley usa el lenguaje ordinario a él debemos atenernos y, como se ha dicho, habrá que procurar utilizarlo lo más posible. Pero cuando la ley incorpora palabras científicas, técnicas o de la propia conceptualización dogmática de los juristas, conforma un lenguaje propio que aspira a ser

preciso y riguroso. Y que hay que mantener. Porque se gana en seguridad y exactitud, que es un valor esencial en el Derecho, aunque con el inconveniente de que se aleja la norma de sus destinatarios.

El lenguaje normativo debe aspirar, pues, a la homogeneidad formal (utilización de los verbos, ortografía, puntuación...), pero también y sobre todo a la corrección gramatical, a la construcción de las oraciones, al esfuerzo por la claridad y fácil comprensión, al rigor conceptual, a evitar preceptos innecesariamente farragosos o repetitivos, al buen uso del idioma y, a ser posible, a su utilización elegante, pues no debe olvidarse que la norma juega también, según ya he dicho, un cierto papel pedagógico y, en el fondo, cultural. La corrección en el lenguaje es una garantía de seguridad jurídica, pero al mismo tiempo un elemento de integración social de la norma, que no sólo va dirigida al jurista, sino también al ciudadano. Y aunque no cabe pretender que los textos de factura muy técnica lleguen a ser cabalmente comprendidos por todos, debe intentarse, al menos, el esfuerzo de evitar la «jerga», el «argot» del que sabe, el neologismo abusivo, el uso normativo de modismos o la utilización coloquial de las palabras. En definitiva, ese «estilo pedregoso» o esa «sintaxis descoyuntada y torturante» de tantos escritos forenses y textos legislativos a los que se refería Don Nicolás Pérez Serrano ya en 1947.

Al hablar del lenguaje es inevitable aludir al llamado lenguaje no sexista que en algunos textos normativos se ha llevado a extremos que, aun respetándolos, personalmente no comparto. El desdoblamiento masculino-femenino o femenino-masculino juega malas pasadas porque es difícil cuando no imposible mantenerlo continuamente, porque hay olvidos aislados en casos muy conocidos y relevantes que en un contexto de desdoblamiento generalizado pueden interpretarse erróneamente con un formalismo extremo y porque hace al texto plúmbeo o agarrotado, alejado de esa elegancia formal que pretendían los clásicos. En otras ocasiones, el intento de no utilizar palabras que puedan interpretarse en masculino lleva a los textos normativos a utilizar alternativas poco convincentes. En este mismo Informe se alude así a una Ley de protección de la infancia que para no decir «menor» utiliza el circunloquio «persona menor» 299 veces, o para no decir «niño» emplea el genérico «infancia» en 165 ocasiones, salvo cuando se ve obligada a mencionar la Ley (estatal) de protección «del menor» o la Convención internacional de Derechos del «niño».

El debate sobre el género gramatical común es viejo y en ocasiones militante. No insistiré en ello por más que la Gramática de Emilio Alarcos sea, en su prudencia, aclaratoria al respecto. Pero sí añadiré que si la ley es una expresión de un Poder del Estado, por más que la que nos ocupa sea la de una parte de ese Estado, esa ley no puede ser, no debería poder ser ajena a lo que al respecto dispone el órgano oficial encargado de fijar el lenguaje, que es la Real Academia de la Lengua. Su opinión no es sólo una opinión científica, académica, ajena. Forma parte de los objetivos y fines de un *organismo oficial*. Y si la ley no puede manipular la realidad para denominar día a la noche, ¿puede manipular el idioma *oficialmente asentado*, aunque en evolución, por quien tiene la tarea de limpiarlo y fijarlo? No debería.

En todo caso, una posible solución –que aparece desde hace tiempo en la nor-

mativa comunitaria— puede consistir en utilizar el género gramatical común en el cuerpo normativo y aclarar en el Preámbulo o en una Disposición Adicional que la utilización de un único género aplicado a personas, cargos o actividades designa individuos de ambos sexos, sin intención discriminatoria, para facilitar así la lectura de la norma con una mayor economía de expresión.

Hay que evitar también las palabras sobrecargadas, el lenguaje altisonante pero al final vacío, la reiteración, el solemnizar lo obvio. Me he referido en este mismo Informe a esas cuestiones al relatar alguna reforma legislativa reciente en la que se incluyen lo que la norma denomina «principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas» o iniciativas para garantizar la mejora regulatoria. Se trata de bienintencionadas listas de principios con los que es difícil no estar de acuerdo pero de cuya operatividad real resulta más que razonable dudar. ¿Cómo no estar de acuerdo con afirmaciones legales que imponen a la Administración velar para que las normas «resulten adecuadas, con objetivos claros, eficientes, accesibles y transparentes y se ajusten a los criterios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y simplicidad, velando por la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y procurando causar el menor coste posible a la ciudadanía y a las empresas»? ¿cómo no estar de acuerdo en que «la iniciativa normativa debe estar justificada por razones de interés general»? o ¿cómo discrepar de la propuesta según la cual la iniciativa legislativa debe ejercerse «de manera coherente», buscando «un marco normativo simple y poco disperso que facilite el conocimiento y la comprensión»...? Las palabras entrecuadradas proceden de una Ley de 2010. ¿Cómo no estar de acuerdo con ellas? Porque de su lectura cabe preguntarse si es que acaso antes las iniciativas legislativas podían ser innecesarias y no justificadas «por razones de interés general». Pero, la exigencia de un «marco normativo estable» —aspiración ciertamente plausible— se compagina bien con el hecho de que luego, sin solución de continuidad, se mantenga la práctica a la que más atrás me he referido de aprobar leyes «escoba» al final de año que regulan las cosas más variopintas y modifican las más variadas leyes anteriores?

Palabras de la ley, pero palabras huecas, altisonantes, con muy difíciles posibilidades de plasmación práctica cuando no es sencillo comprobar la «coherencia» o definir un «marco normativo simple y poco disperso»...

Una sucinta referencia a la técnica legislativa

Finalmente, hay que recordar y remitir a los estudios y experiencias de la llamada técnica legislativa, una denominación ya convencional que alude a la calidad de la ley y a los aspectos formales que la enmarcan. Bajo esa ambivalente denominación, en efecto, se albergan diversas y variadas cuestiones, algunas de ellas ya apuntadas como las del lenguaje y la normalización formal. Pero la expresión también alude a temas procedimentales y aun a aspectos de más hondo calado como la lógica interna de las normas, el análisis previo de su operatividad, sus costes y sus repercusiones o la articulación e integración del Ordenamiento a partir de las complejas conexiones competenciales de un Estado con varios centros de Poder legislativo al que se une también el derivado de la Unión Europea. Cuestiones

formales, de lógica, de sistemática, de lenguaje, de oportunidad, de integración ordinal y de interpretación normativa se arropan, pues, bajo el genérico título de técnica legislativa. Es algo ya sabido, pero no siempre practicado debido a las urgencias con las que plantean a veces la redacción de los proyectos; una experiencia práctica que desmiente en ocasiones todos los manuales, directrices, tests y cuestionarios de evaluación y mejora.

Pero, sea cual fuere la amplitud que cada uno otorgue a esa expresión, lo que sí parece claro es que con ello se apunta al mismo sitio y se pretenden conseguir idénticas finalidades: mejorar el Derecho desde el punto de vista de su calidad técnica, de su coherencia y de su comprensión. No generalmente desde la óptica de sus concretos contenidos y finalidades porque éstos son más valorativos y es ahí donde se plasman las opciones políticas y las alternativas materiales sobre las que el jurista, como tal jurista y una vez apuntadas las posibles dificultades técnicas, poco tiene que decir en esa fase.

Pero volvamos a la cuestión de la producción normativa. La fase inicial, de proyecto, es una fase de concreción de opciones, de voluntad política genérica desde la que parte el jurista que es, entonces, un mero intermediario. Un intermediario seguramente útil y necesario, pero sólo un intermediario: imagina las fórmulas, sopesa las virtualidades e insuficiencias, articula y equilibra intereses, tecnifica las pautas, indaga los sentidos... Igual que el ingeniero que diseña su obra, calcula su estructura, prueba su resistencia, verifica sus costes, examina su uso y la ejecuta con los medios que tiene. Pero no es normalmente el ingeniero quien decide la obra y acuerda que se haga, por más que pueda sugerir su conveniencia. Como tampoco es el jurista quien toma por sí mismo las decisiones normativas. Por eso, la técnica jurídica sirve al poder legítimo, igual que ese poder usa del ingeniero cuando quiere hacer obras. Pero si a nadie se le ocurre elaborar personalmente los planos de una casa por muy dueño que sea de los terrenos aunque apunte lo que realmente quiere y esboce acaso la distribución de las estancias, no sucede siempre lo mismo cuando del Derecho se trata si se dispone del poder de llevar la voluntad desnuda a la prensa oficial. Y entonces el resultado no suele ser muy bueno con la consecuencia ya señalada de la necesidad de modificar la norma a la primera dificultad, tras el primer problema o después de las primeras sentencias negativas.

Es preciso, pues, desvelar y revalorizar –en su justo papel– la intervención del técnico; una intervención que puede incidir en la misma validez de la norma, en su blindaje respecto del recurso, en su afección a ciertos principios constitucionales como el de seguridad jurídica y, en fin, en su viabilidad y eficacia en relación con los fines que se pretenden conseguir.

Sentado eso, me parece que como el Derecho es al final un sutil juego de interacciones mutuas entre todos los que intervienen en el proceso dialéctico de su producción y aplicación se puede decir también que su mejora y su calidad técnicas dependen, en distinta medida pero conjuntamente, de todos los llamados «operadores jurídicos». Del autor del proyecto, desde luego, pero también del procedimiento legislativo y, al final, del juez, del funcionario, el abogado, el profesor. Cada uno de ellos contribuye a depurar y a hacer avanzar la norma, a transformarla sin necesidad siempre de cambiarla. Entre el legislador que aprueba la

ley, el Gobierno que dicta el reglamento, la Administración que aplica ambas normas, el abogado que defiende y postula, el juez que resuelve y la doctrina que crea conceptos, que comenta o sugiere, se propician influencias recíprocas en un proceso continuo de cambio y de progreso. Un proceso que empieza en la elaboración de la norma. De ahí que haya que destacar la importancia inicial de aquel que la propone y la produce. En primer lugar, del Gobierno que elabora los textos enviados al Parlamento y aprueba directamente el reglamento. Y, ¿qué se puede decir de los Gobiernos a este respecto? La verdad que es casi todo está dicho por quienes se han ocupado del tema de la técnica legislativa. Algunas cuestiones son meras aplicaciones, a veces olvidadas, de viejas previsiones legales, otras constituyen reglas que aconseja la elemental prudencia y, en ocasiones, no significan otra cosa que la racionalización del sentido común, que, no obstante, conviene recordar.

Lo primero que pueden hacer los Gobiernos es cumplir el Ordenamiento que en muchas ocasiones es «su» propio Ordenamiento, es decir, el generado por ellos mismos en relación a la forma de elaborar y aprobar los proyectos: elaboración de estudios e informes que, como decía la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 con un lenguaje fácilmente comprensible, garanticen «la legalidad, acierto y oportunidad» de aquéllos, acompañando siempre la correspondiente tabla de vigencias, esto es, huyendo en lo posible del socorrido y fácil recurso de la derogación genérica («cuantas disposiciones se opongan a la presente ley»). Importa mucho recordar esta exigencia en un tiempo en que ser jurista es, en muy buena medida, saber moverse por el complejo sistema de fuentes de un Ordenamiento compuesto. Un criterio que viene, además, reforzado por lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, según el cual los proyectos de ley irán «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». La conveniencia —que es exigencia en el caso de los Reglamentos— de dar entrada a la participación y audiencia de las entidades representativas de intereses parece también un criterio con valor propedéutico que convendría generalizar como práctica, según disponen ya numerosas leyes autonómicas sobre el Gobierno y la Administración.

Se impone, pues, por ello, insistir en el tema y en el cumplimiento no ritual y formalista de todas esas sensatas previsiones que contribuyen a la seguridad jurídica y tratan de evitar la reacción normativa como respuesta urgente o improvisada a problemas concretos quizá no tan urgentes.

Pero, más allá de los criterios formales que el cumplimiento de estos trámites significan, lo que quiero destacar es la imprescindible necesidad de establecer filtros previos. Filtros políticos (en los que no nos corresponde pronunciarnos), pero, sobre todo, filtros técnicos que prevean el coste de la norma, su viabilidad, su necesidad y sus repercusiones, y, después, que apunten a sus aspectos formales y de fondo (estructura, coherencia, homogeneización, lenguaje, etc.). En definitiva, lo que, con una terminología más moderna, algunas leyes llaman «calidad regulatoria».

Someter los textos a sucesivas redacciones, consultas y expurgos siempre resulta útil. Habrá un primer momento en el que quizá sea necesaria la confidencialidad del borrador inicial, pero luego el texto requiere más de un ojo y

acaso una segunda pluma, aunque debe mantener su coherencia. Éste es, más o menos, el modo de operar del Derecho de la Unión Europea y es una forma que debe auspiciarse para propiciar también la necesaria y deseable estabilidad normativa.

Cuando el proyecto de ley accede al Parlamento habría que insistir en las mismas ideas, aunque entonces, a mi juicio, cobran más valor los aspectos procedimentales. En el ámbito gubernamental los criterios formales están más desdibujados y quizá sea bueno que ello sea así. Pero cuando el proyecto de ley accede al Parlamento el procedimiento adquiere otro valor porque ya no es posible una elaboración informal. Ello no significa que no sigan siendo precisos los filtros a los que me refería antes. Pero esos filtros deben estar procedimentalizados. Es decir, el procedimiento legislativo puede ayudar o, por el contrario, dificultar la calidad técnica, aunque por sí mismo no la garantice. La existencia de buenos servicios de documentación y el trabajo ilustrado de los letrados resultan insustituibles. Pero también la necesidad de mantener la coherencia y las concordancias cuando se admiten enmiendas, evitar opciones acumulativas, insistir en la depuración del lenguaje y facilitar los trámites sucesivos.

Así, pues, el problema de la calidad técnica en la producción normativa apunta a cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: de validez, de seguridad, de coherencia, de lógica y de claridad. Pero también a problemas de índole social.

La técnica legislativa, la mejora de la producción normativa es un deseo compartido por todos. Pero es también un objetivo que no se alcanza solamente con simples enunciados y proclamas solemnes. Hay que saber desde dónde se parte y hacia dónde se va. Porque con cierta frecuencia, ante los vientos nuevos que nos vienen de fuera queremos realizar un recorrido urgente y ambicioso que nos coloque en apenas un rato en la misma situación a que han llegado otros tras un largo camino. Pues bien, un salto de ese tipo es casi siempre una apuesta de fracaso. Hay que recorrer todo el camino, aunque quepa aprovechar las experiencias ajenas. Y ese recorrido, en ocasiones lento y esforzado, pausado y sobre todo constante, es precisamente el que a veces se oculta. El que se niega.

Por eso, hay que empezar por objetivos modestos, pero realizables. Y, desde ellos, no renunciar a otros de mucho más alcance. Un sistema normativo coherente y de calidad no se inventa de la noche a la mañana. Tampoco se improvisan los medios, los conocimientos, la racionalidad, el sentido común o las personas. Y es por ahí por donde me parece que hay que empezar o, en su caso, continuar. En el plano técnico por cuestiones formales y de uso del lenguaje. En otros planos operativos propiciando la deseable coordinación –que nada impone– para conseguir objetivos comunes en un plano más amplio. La elaboración de programas comunes, la redacción de Directrices compartidas sobre la forma de estructurar los anteproyectos de ley, la sistematización de los intercambios informativos de documentación y antecedentes, la conexión informática, la colaboración voluntaria... producirán, más pronto que tarde, efectos beneficiosos para todos.

Bibliografía básica

La técnica legislativa y, en general, la cuestión de la calidad de las leyes ha sido objeto de una ya abundante bibliografía que no es este el momento ni el lugar de reiterar. Me limito, pues, a lo que considero fundamental y a los trabajos manejados, empezando por el texto de referencia inicial del llamado Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1986. Del mismo Grupo, en términos sólo parcialmente coincidentes, *Curso de Técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Véase también, citados por orden cronológico:

MONTORO CHINER, M^a Jesús, «La calidad de las normas, desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48 (1985), págs. 507 ss.

VARIOS, Tres volúmenes colectivos, editados por sendas Comunidades Autónomas: *La calidad de las leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989; *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991; y *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1991.

SAINZ MORENO, Fernando «Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad», en el volumen colectivo *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX. Homenaje al prof. Garrido Falla*, Editorial Complutense, I, Madrid, 1993, págs. 441 ss., recogiendo planteamientos expuestos con anterioridad en otros volúmenes dedicados específicamente a la técnica normativa.

CORONA FERRERO, J., PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J., (coordinadores), *La técnica legislativa a debate*, volumen colectivo en el que se recogen las Actas de un Congreso de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

PASCUA MATEO, Fabio, *Derecho Comunitario y calidad del Ordenamiento español (estatal, autonómico y local)*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2006.