

Derecho constitucional y elaboración de las leyes en España



& *Resumen/Abstract: La crisis del concepto de ley en el constitucionalismo actual comporta también cambios en los instrumentos que los poderes normativos (parlamentos y ejecutivos) manejan para elaborar las normas. Las declaraciones constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional en España tienen evidentes consecuencias en la práctica de la actuación de los poderes públicos, singularmente en lo tocante a la labor de los intérpretes jurídicos tanto en el plano jurisprudencial como doctrinal. El autor reflexiona sobre la experiencia española y gallega desde la práctica de la aplicación normativa y aporta propuestas de cambio que pueden ser útiles para la mejora institucional y del ordenamiento jurídico.&*

& *Palabras clave: Constitución, Parlamento, control, Tribunal Constitucional, ley.*

1. PRÓLOGO. *IMPOSSIBILE IDEM ESSE AC NON ESSE*: REFLEXIONES CONSTITUCIONALES ACERCA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

“De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparabile, de degradación de la ley”, esta es la rúbrica de un reciente artículo de Tomás Ramón Fernández en el cual, de manera brillante, explica documentadamente cómo la ley se ha convertido en una herramienta política, en un instrumento de debate político o en un simple acto de comunicación de tipo publicitario¹.

En este orden de cosas, la temática que pretendo desarrollar tiene una redacción en su título un tanto dogmática y teórica, pues estamos ante conceptos de alta dimensión en el campo constitucional, en especial el más reciente en su incorporación a nuestra literatura jurídica: el de la técnica legislativa. Incidentalmente, el profesor Pau i Vall argumentó la dificultad de verificar, conceptualmente, y de dar una definición acerca de lo que es la técnica normativa o legislativa².

Voy a intentar no tanto dar una definición doctrinal, ni tampoco hacer “un elenco” de aproximaciones que los autores han hecho de esa materia, sino más bien reflexionar sobre el sentido que tiene configurar una disciplina jurídica que se ocupe de la técnica legislativa. Sobre todo, va a ser más interesante y útil para los actores del derecho en sede parlamentaria pensar en las consecuencias jurídicas que una disciplina como esta pueda tener y los efectos prácticos que el tratamiento de la técnica pueda producir dentro del Parlamento.

Para ello, quiero presentar a modo introductorio una pequeña sinopsis desde un punto de vista conceptual, pero constituyendo, sobre todo, una propuesta de libre creación en relación con la técnica legislativa. La definición o el concepto de la técnica que quiero ofrecer, por carecer de tradición jurídica consolidada, debe partir, en mi opinión, de algunas reflexiones teóricas existentes, pero también de las que ya empiezan a ser abundantes disposiciones reguladoras de la materia³.

En este sentido, es necesario analizar la técnica legislativa como un concepto abierto y no limitarla estrictamente a las disposiciones o criterios de lingüística que determinan la redacción formal, gramatical y sintáctica de las leyes. Con esta finalidad, parto de un principio que es fundamental en todo Estado de derecho: el principio de la seguridad jurídica. El principio constitucionalizado en la mayor parte de los países occidentales y que es básico a la hora de determinar qué se entiende por una buena técnica legislativa, cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las normas de esta ciencia a la hora de legislar. En cuanto a esto, son ilustrativas las afirmaciones de nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 27/1981 (fundamento jurídico 10)⁴:

“... Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución –legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad– no son compartimentos estancos, sino que, por el contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho.

En especial, lo que acabamos de afirmar se puede predicar de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotase en la adición de estos principios, no precisaría ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos

principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad ...”

Creo, pues, que hay dos ámbitos posibles de construcción de la técnica legislativa. Un ámbito amplio, que se preocupa sobre cuáles son los criterios deseables de la construcción general del ordenamiento jurídico, y un ámbito más estricto y concreto, que se preocupa solo de la redacción de la norma individualmente considerada y de la correcta enunciación de los preceptos jurídicos para evitar casos como los ejemplos recopilados en sede doctrinal por la letrada Fernández de Simón.

Por otro lado, nos encontramos también, como suele suceder en los tópicos jurídicos, ante un problema de tipo terminológico, pues existe la denominación “técnica legislativa” y la más genérica “técnica normativa”. Un análisis superficial reflejaría que la técnica legislativa se preocupa, fundamentalmente, de los criterios de una buena redacción y concepción de las normas con rango de ley. Por su parte, la técnica normativa tendría por hipótesis un objeto más amplio, pretendería que cualquier jurista ocupado de leyes, actos administrativos, contratos y documentos jurídicos de cualquier tipo conozca también cuáles son los criterios deseables a la hora de su redacción.

Realmente, se puede presentar, desde un enfoque teórico, cierto paralelismo con el plano de la formación del jurista. El derecho constitucional, en concreto el derecho parlamentario, sería el principal preocupado de cómo se elaboran las leyes, mientras que, el derecho administrativo, el restante del derecho público, sería el que teorizaría los criterios correctos para la aprobación de normas de rango inferior⁵. En todo caso, parto de asumir un enfoque que se preocupa de entender la técnica legislativa como la construcción integral del ordenamiento jurídico. Pienso que, en definitiva, hay que enfocar esta materia desde la perspectiva del modelo de Estado que se incorpore en el texto constitucional e integrar cuantos aspectos sean útiles para un mejor cumplimiento de las funciones normativas que les son atribuidas a los poderes públicos⁶.

2. TÓPICOS “HORIZONTALES” DE LA TÉCNICA DE LEGISLAR

En concreto, en España el artículo 1 de nuestra Constitución proclama el Estado social, democrático y de derecho. Incorpora varios tópicos⁷ del constitucionalismo del siglo XX, que tienen evidentes consecuencias para entender cuáles son los criterios para redactar o configurar un ordenamiento jurídico. Además, dentro de los valores superiores del ordenamiento español está también el pluralismo político, con su innata inclusión de la tutela de las minorías, de trascendencia clara en el ámbito de los procedimientos parlamentarios⁸.

Partiendo de esta visión, hay dos claves fundamentales que les preocupan o deben preocupar a los juristas a la hora de configurar, desde el punto de la técnica legislativa, el ordenamiento.

En primer lugar, el principio de unidad. No me voy a extender en antecedentes que todos conocemos de los tiempos de Bodino acerca de lo que la unidad supone como caracterización fundamental del Estado moderno, pero es importante reconocer algo que los tribunales apuntan en una y otra ocasión, y es que un ordenamiento que se quiera proclamar como tal debe contar con una coherencia interna y respetar unos criterios uniformes para todas sus disposiciones. Así *a contrario* la sentencia del Tribunal Constitucional 14/1998, de 22 de enero, en su fundamento jurídico n.º 8:

“... en la STC 71/1982 (fundamento jurídico 4) ya declaró este tribunal que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica cuando la ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remi-

tiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en las que la complejidad técnica o la necesidad de una ordenación previa del sector así lo exijan. Este es el caso. La remisión por la ley a determinados instrumentos de planificación (plan general y planes especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la conservación de las especies cinegéticas y la racionalización de su aprovechamiento, requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecida por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la ley.

Tampoco se puede compartir la pretendida indeterminación de los criterios contenidos en la ley para la clasificación de los distintos terrenos cinegéticos de régimen especial y que conduciría –en criterio de los actores– a la inconstitucionalidad de sus arts. 14 y 17, puesto que una lectura sistemática del capítulo II entero (arts. 12 a 25) y no solo de los artículos impugnados permite, por conexión o exclusión, una identificación suficiente de los criterios legales de clasificación, así como de las distintas categorías legalmente establecidas...”

La discordancia en la utilización de unos mismos conceptos con distintas acepciones en leyes de un mismo ordenamiento jurídico va directa y frontalmente contra el valor de la seguridad jurídica y, como dije en un principio, entiendo que se debe evitar de modo prioritario.

En algunos ordenamientos, por ejemplo en España al hablar de este principio de unidad, tiene también gran importancia el principio de autonomía, no solo porque España sea un país descentralizado políticamente, es decir, un Estado en el cual haya muchas fuentes de producción normativa, legal y reglamentaria, sino también porque la autonomía territorial de las comunidades autónomas está ínsita en la propia naturaleza del Estado⁹.

Lo que sí es común a todos los Estados contemporáneos que se pretenden democráticos es la aplicación del principio de legalidad, que, obviamente, está recogido en las constituciones. Esta afirmación plantea desde ese punto de vista ciertos aspectos esenciales cuando uno se está preocupando en la redacción de las leyes. En concreto, en estos tres que quise recoger aquí: en primer lugar, las reservas de leyes, pues, como se puede comprobar, en España existen distintos tipos de reservas de leyes, la ley orgánica y la ley ordinaria, con diferentes materias a ellas dirigidas. Por otra parte, debe condicionar la actuación legislativa la tipicidad de hechos constitutivos de delitos o infracciones administrativas recogidas en el artículo 25 del texto constitucional español. Y, por último, hay que referir también la propia necesidad de que las normas que imponen cánones, tributos, como dice el artículo 31 de la Constitución, respeten siempre el rango de ley. No podrá en ningún caso mediante un acto administrativo crearse un tributo o un impuesto nuevo.

Un corolario fundamental del principio de legalidad, conocido en nuestro ámbito y que así se entiende por la doctrina española, es la jerarquía normativa. Esta, a mi modo de ver, tiene dos planos diferenciados¹⁰. En primer lugar, el valor efectivo, directo de la Constitución y la necesidad de que las restantes normas del ordenamiento jurídico respeten los dictados de la Constitución, como los demás corolarios que en el marco constitucional están totalmente admitidos y suponen una línea perfectamente trazada a la hora de condicionar la actividad legislativa a llevar a cabo por parte del Parlamento.

Así lo comprendió el Tribunal Constitucional español, entre otras, en la sentencia 51/1983, de 14 de junio:

“... el pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del que recayó en las anteriores sentencias, pues no existe motivo para considerar que la disposición transitoria

segunda b) del Real decreto-ley 11/1979 presente inconstitucionalidad formal que pudiese derivar de la violación del principio de legalidad –en el que se debe entender incluido el de jerarquía normativa– en materia tributaria, presentado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución, o de excederse la disposición cuestionada de límites fijados al decreto-ley por el art. 86.1; ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda b) del Real decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material presentados en el art. 9.1 de la Constitución...”

Otro plano diferente, que en el derecho italiano se suele abordar como punto integrante también de las normas de técnica legislativa¹¹, tiene que ver con la correcta identificación esencial de las normas de rango inferior, aspecto fundamental para la actividad jurídica, en especial para la interpretativa y la integradora.

Ahora bien, la técnica legislativa quedaría en una cuestión “intramuros” del Parlamento si no se tuviese en cuenta y no se considerase firmemente el destino último de normas parlamentarias, que es, por supuesto, la realidad social que incluye sin duda las consecuencias económicas que una mala legislación conlleva¹².

En nuestros sistemas las normas se aplican conforme a unos criterios, a unas máximas que están previstas en la propia ley. Por ello, es muy importante que en la labor de legislar la técnica legislativa se preocupe de disciplinar los criterios que debe tener en cuenta el intérprete (sea juez, funcionario u operador público o privado) y también los expedientes propios de la aplicación de la ley. La aplicación de la analogía tradicional desde los tiempos del derecho romano hasta otros más modernos, como la supletoriedad entre ordenamientos.

Uno de los “temas estrella” de la técnica legislativa es la parte final de las leyes¹³. Es un aspecto que a todos los juristas nos preocupa y quizás aquella en la que todos tratamos que se respete más la calidad de la norma. Si fue una norma cuidada, la parte final estará bien redactada. Si, por el contrario, es fruto de la improvisación y la falta de estudio, muy probablemente en esa parte final, la que regula transitorias, derogatorias y finales, habrá problemas de redacción y de ajuste entre la naturaleza de la disposición y el contenido en ella incorporado.

Subrayando el caso de las disposiciones transitorias¹⁴, hay que decir que esta cuestión es importante y que se puede analizar desde distintos planos según el ámbito o escenario en el que se produce la norma que incorpora tal disposición. Sabemos que, empezando nuestra enumeración por el ámbito territorial mayor, en el derecho internacional público se regula el problema de la sucesión de Estados y los problemas que ello genera para la legalidad internacional. En el derecho constitucional interno se deben regular las formas de transición de una Constitución a otra¹⁵. Finalmente, es importante que las leyes ordinarias consideren de forma correcta las distintas formas en que afectan a otras leyes que les precedieron en el ordenamiento jurídico, y este es fundamentalmente el objeto de la técnica legislativa en esta cuestión, ya desde los primeros tiempos en los que el Tribunal Supremo afirmó el carácter supletorio de las disposiciones transitorias del Código civil.

3. EL *ITER LEGIS* Y SUS PROBLEMAS

Decía en un principio que, a la hora de limitar el alcance de la técnica legislativa, existen dos concepciones: en primer lugar, una limitada que habla sobre la elaboración de las leyes y, en segundo, otra más extensa o ambiciosa que toma en cuenta la creación y factura de otros tipos de normas.

Desde el punto de vista procedimental, está claro que la elaboración normativa, estrictamente de las leyes, tiene en España por lo menos tres tipos de fuentes: las disposiciones de la Constitución (el denominado derecho parlamentario constitucionalizado), los reglamentos de las cámaras y también, más importante en el ámbito anglosajón que en el nuestro, las costumbres parlamentarias. Todas ellas deben servir, como señaló Cesare Dell'Acqua¹⁶, para, mediante la individualización de los trámites procedimentales coherentes, mejorar en su conjunto el *estándar* cualitativo de la norma.

El ámbito más general supera el denominado limitado o reducido, aquel que se preocupa de la utilización de la lengua y del uso de los términos gramaticales y sintácticos de forma correcta por parte de los operadores jurídicos.

Las normas que regulen la utilización del lenguaje en la redacción normativa no tienen valor vinculante. Se trata de acuerdos simplemente orientadores y que, por tanto, carecen de sanción. Son normas "incompletas" y están algunas de ellas "a caballo" entre los criterios que las reales academias apuntan para el uso del lenguaje y el que los juristas entendemos que afecta nada más que a la correcta enunciación de la norma.

En España se debe apuntar que esta tarea, la de la redacción lingüística de las normas, se encuentra enriquecida por la existencia de un Estado plurilingüe, en el cual son oficiales en sus ámbitos territoriales varias lenguas, que tienen pleno reconocimiento en el ámbito jurídico y plenos efectos en los actos jurídicos parlamentarios y extraparlamentarios¹⁷.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional desde sus inicios deja claro el alcance del artículo 3 de la Constitución:

"... En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas, se sigue, asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por lo tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos..."

"... en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y en el respectivo estatuto de autonomía..." Sentencia 82/1986, de 26 de junio (FF 2 y 3).

Se ha escrito mucho sobre esta cuestión. Insisto, en pocas normativas vinculantes el legislador se ha atrevido, a mi modo de ver, a plasmar un criterio directamente vinculante. Estas cuestiones, también en ordenamientos avanzados en estos temas, como el italiano¹⁸, se entiende que todavía están asociadas al estilo de la norma y lejos su contenido imperativo.

Creo que es oportuno diferenciar varios puntos en este otro plano, el de la factura del mandato normativo, en los cuales el Tribunal Constitucional español, como analizó el profesor Pulido Quecedo, entró a fondo, atribuyendo efectos jurídicos al incumplimiento de los criterios de redacción. Algunas sentencias constitucionales se atrevieron a declarar nulos por inconstitucionales, por afectar al valor de la seguridad jurídica, determinados aspectos que, tratándose incluso de leyes, no dejaban claro cuál era el contenido de su mandato normativo.

3.1. La planificación legislativa

Sin duda y con independencia de lo mucho que se debata sobre esta materia, me parece oportuno mencionar aquí las máximas de Justiniano y recordar una vez más que la simplicidad es la mejor o una de las mejores ayudas a la hora de redactar las normas, en especial, apunto yo, en el caso de las normas legislativas.

Todos conocen que el derecho público y el derecho administrativo, sobre todo, conforman un ámbito de derecho “acelerado”, en el cual de forma reiterada se aprueban normas que se cambian con gran rapidez. Esto, obviamente, afecta a la técnica legislativa y, como señaló en su día Manzella, a la propia vida de los parlamentos¹⁹. Nos crea un problema de seguridad jurídica. Por lo demás, se trata no solo del ámbito estrictamente formal, teórico de los juristas, sino también del plano de los derechos efectivos de los ciudadanos que deben respetar los legisladores.

En este sentido, esa fue una de las críticas que se le hicieron al modo de funcionar normativo de la Unión Europea, unida, como señala Mangas Martín, al papel subordinado del propio Parlamento Europeo²⁰. Se habla de que una de las causas de lo que se conoce como “déficit democrático de la Unión Europea” es precisamente la “sobreabundancia” de normas, la existencia en el colectivo de la Unión de un sinfín de reglamentos, directivas y decisiones que hacen prácticamente imposible conocer el ordenamiento²¹. Por eso, la Unión Europea, en concreto la Comisión, se ha preocupado de aprobar un programa legislativo anual en el cual dejase claro cuáles son las líneas fijadas en materia legislativa para ese año.

En este orden de cosas, me parece interesante que la previsión constitucional y estatutaria en la que se establece la necesidad de que el candidato a la presidencia del Gobierno (sea ante las Cortes Generales o ante el Parlamento de Galicia, en su caso) exponga su programa de gobierno en la sesión de investidura, siendo lógico que tal programa incluya una relación de las leyes que pretende someter a la aprobación de la Cámara. Puede ser un buen momento precisamente para exponer un programa legislativo para un período de tiempo importante, como es una legislatura, para decir con claridad cuáles son los proyectos y las preferencias que el Gobierno tiene para ese mandato legislativo.

3.2. La publicidad de las normas

Un aspecto también muy importante de la técnica legislativa es la publicidad. Vivimos en un momento en que el conocimiento de la norma no se guía por los tradicionales boletines, impresos en papel y que se distribuyen, a través de una forma un tanto tradicional, en las librerías del país. Estamos en la “era de Internet” y es esencial la publicación de boletines oficiales, pero entiendo que también es básico el reforzamiento de las webs institucionales; por supuesto, de las webs parlamentarias y de las gubernamentales. Dejando de lado algunas ideas que, por lo menos, se han formulado en alguna ocasión en España de hacer de cobro el acceso a esa fuente del derecho, parece que algo que cae de cajón es su necesaria gratuidad, pues, de exigir su cumplimiento, no les podemos dificultar a los ciudadanos el acceso al conocimiento de las normas.

En este sentido, son clarificadoras las palabras del Tribunal Constitucional al delimitar el alcance del artículo 9.3 de la Constitución:

“... Aunque el principio de publicidad de las normas no tiene la naturaleza de derecho fundamental (ATC 647/1986), no cabe duda de que viene exigido constitucionalmente en el art. C 9.3 CE. Con carácter general, esta garantía es consecuencia ineluctable de la proclamación

de España como un Estado de derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 (SSTC 179/1989 y 151/1994). Desde la perspectiva de los ciudadanos, adquiere una relevancia esencial, ya que los mismos solo podrán asegurar sus posiciones jurídicas, así como su efectiva sujeción y la de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fuesen de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1989)...”

4. EFECTOS DE LAS INFRACCIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA: LA REACCIÓN PARLAMENTARIA

Pero, ¿qué ocurre cuando todos esos criterios que estoy enumerando que pueden integrar el concepto de la técnica legislativa no se respetan? Lo que sucede, en primer lugar, es que los encargados de aplicar estas leyes, los jueces, se encuentran con una gran inseguridad²²: no tienen la completa garantía de que la norma que deben aplicar presenta el sentido que ellos intuyen o leen en la redacción publicada. Ello puede provocar, efectivamente, la inacción del juez (retraso de la decisión) porque no ve claro su contenido y, en consecuencia, puede sobrecargar y ralentizar, como acontece en España, la labor del poder judicial.

Ahora bien, en el plano jurisdiccional esto puede también conducir a fenómenos peligrosos desde el punto de vista democrático, puesto que puede ocasionar que, por esta razón, el Tribunal Constitucional, más que un legislador negativo, a pesar de estar configurado como un órgano de interpretación de la Constitución, pase a ser un legislador creativo, con la definición de unas aportaciones que intenten suplantar al Parlamento en la redacción de las leyes. El Tribunal español en algún caso lo hizo, dictó sentencias que fueron más allá de la mera definición del ordenamiento, que es parte de su función respecto de la ley. Se preocupó, incluso a través de famosas sentencias interpretativas, de decir lo que el legislador estrictamente no dijo. Este es un peligro bastante importante en un sistema, además, de separación de poderes²³.

Como estamos analizando, es fácil coleccionar la máxima “malas leyes, mal derecho”. Si las leyes están mal redactadas, el derecho aplicable difícilmente va a ser el correcto.

¿Qué podemos hacer desde el Parlamento ante esta situación? Además de colaborar en la publicación de excelentes manuales, como los que en la Asociación Española de Letrados de Parlamentos se realizaron sobre materias de técnica legislativa, se apuntaron medidas como la constituida por la codificación normativa. La Unión Europea entiende que una de las vías para darles seguridad jurídica a sus ciudadanos es sistematizar los sectores normativos, sobre todo los actuales afectados por los continuos cambios normativos.

Otra posibilidad está, como propone N. Rangone²⁴ para el ámbito trasalpino, precisamente en valorar en el momento de redactar la norma las posibilidades de la aplicación práctica que esa norma tiene, y también el control *ex post*, una vez que la norma entró en el ordenamiento, y supervisar los aspectos prácticos que realmente esta norma llegó a tener (lo que conocemos dentro de la disciplina de la técnica legislativa como evaluación de las normas).

En España hay algunas vías institucionalizadas para conseguir estos objetivos. Existen órganos consultivos importantes en el papel, como el Consejo Económico Social, el propio Consejo del Estado, a través de un papel informador *ex ante* importante en esa cuestión. Sin

embargo, me parece especialmente interesante destacar aquí, sobre todo en el ámbito que más conozco, los parlamentos autonómicos, la carencia de técnicos especialistas, no juristas²⁵.

Los parlamentos están dotados de unos equipos de juristas más o menos brillantes, pero, salvo el caso de los asesores económicos existentes en las Cortes Generales, en muy pocas ocasiones existen otro tipo de asesores económicos o sociólogos que pueden ser, obviamente, autores de informes o opiniones fundamentales a tomar en cuenta a la hora de legislar con criterio. Se trata de prestigiar y consolidar a unos grupos profesionales que pueden desarrollar funciones que ya fueron reconocidas en ámbitos como el anglosajón²⁶ y que desempeñan o pueden desempeñar labores de máximo interés para los órganos legislativos.

Por último, pienso, en la línea apuntada por Cantijoch y San Martín²⁷, que es fundamental incorporar los medios tecnológicos a las cámaras. En este sentido, quiero recomendar la visita en algún momento a la web del Parlamento de Galicia, en la que se ha establecido un sistema de participación ciudadana muy ágil y que les facilita a los ciudadanos y ciudadanas en el plano legislativo presentar sus enmiendas y sugerencias a los proyectos y proposiciones que se están debatiendo y que, en tiempo real, permite comunicabilidad entre los distintos actores de la cámara, grupos parlamentarios y diputados con la ciudadanía. Este es un ejemplo más de cómo la participación popular puede también coadyuvar a la calidad de la legislación y su evaluación posterior.

5. LA CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL: SU ROL EN LA APLICACIÓN NORMATIVA

Este enunciado evoca una cuestión mucho más concreta y práctica que la de la concepción y alcance dogmático de la técnica legislativa. Y es algo concreto y práctico, porque, citando al padre de la escuela iusprivatista compostelana, Álvaro D'Ors, podemos decir que: "Derecho es lo que dicen los jueces". Una visión objetiva resultante del análisis de la realidad jurídica; en definitiva: no es derecho lo que está en los boletines, no es derecho tampoco lo que interpretan los teóricos, sino que derecho es lo que, al final, los encargados de la aplicación de las normas deciden en sus sentencias y resoluciones judiciales²⁸.

¿Cómo podemos abordar esta temática de la técnica legislativa en relación con la interpretación judicial? En mi opinión, existen dos vías, consideraciones o perspectivas, que se pueden tomar en cuenta en esta materia:

En primer lugar, y esta es una materia muy tratada por el profesor Pulido Quecedo²⁹, podremos ver qué actitudes o decisiones adoptan los órganos jurisdiccionales, singularmente el Tribunal Constitucional, cuando se trata de leyes, y los tribunales ordinarios cuando se trata de decisiones administrativas de rango inferior, qué resoluciones adoptan en relación con las infracciones en el procedimiento de la elaboración de las disposiciones normativas.

Este es uno de los grandes tópicos y ocupaciones de las autoridades jurídicas en España, pero esta que he denominado "visión dinámica", que se preocupa del *iter* procedimental de la aprobación sea de una ley o de una disposición reglamentaria, quedaría incompleta si no tenemos en cuenta lo que aquí denomino "visión estática". ¿En qué consistiría esta visión estática? Consistiría precisamente, desde una perspectiva jurisdiccional, en analizar y contemplar qué efectos tiene para el intérprete de la norma, operador jurídico, juez, magistrado o tribunal, el dato de que la norma esté mal redactada. El *factum* constituido por que la ley, el reglamento o disposición aplicable no cumpla con aquellos requisitos de imprescin-

dible seguridad jurídica³⁰. Muy bien, en torno a estas dos ideas voy a tratar de exponer el tema que nos ocupa.

6. FUENTES DEL DERECHO Y CANALES DE PRODUCCIÓN JURÍDICA

En una visión dinámica, desde la que se analiza el procedimiento de la elaboración de las normas y poniendo en un primer plano la elaboración de las leyes, tenemos que decir que en España existen varios condicionantes en la tramitación y aprobación de las leyes. Estos condicionantes provienen de distintos niveles jurídicos.

La Constitución, en primer lugar, contiene disposiciones de lo que se denomina derecho parlamentario constitucionalizado, que condiciona el procedimiento de la elaboración de las leyes, contenidas por ejemplo en España en el artículo 87 y siguientes de la Constitución. Estas normas constitucionales afectan a espacios como el derecho de enmienda del parlamentario y están en el centro del debate existente acerca de las mejoras del trabajo legislativo y de la calidad de las leyes³¹.

En este marco, por ejemplo, cabe citar algo que la doctrina puso de manifiesto: la importancia que tiene la inclusión de los antecedentes necesarios para pronunciarse el Parlamento en las remisiones de proyectos de leyes por parte del Gobierno. Se trata de un aspecto concreto que el Tribunal Constitucional español tuvo ocasión de enjuiciar y que situó y clasificó entre aquellos posibles defectos del *iter* legislativo que, en determinadas condiciones, pueden producir efectos jurídicos sobre la validez del contenido de la norma. Pueden ocasionar, en su caso, la anulación del procedimiento legislativo con la eventual condena de retroacción del procedimiento de la elaboración de la ley³². No se ha llegado a producir de este modo en la práctica, pero sí se explican estas consecuencias en la sentencia 108/1986, de 29 de julio, en la cual el tribunal reflexionó sobre esos posibles efectos en los siguientes términos:

“... Entre estos antecedentes se debía contar con el informe del Consejo, por lo que su ausencia, según los recurrentes, infringe dicho art. 88 y produce la inconstitucionalidad de la ley. Prescindiendo de algunas cuestiones que recogía el referido art. 3.5 de la Ley orgánica 1/1980, como son si realmente se refería al proyecto de ley en sentido estricto o al anteproyecto, según precisa en la actualidad el art. 107 de la LOPG, o si el informe en cuestión tenía carácter facultativo o preceptivo, basta con señalar que el defecto denunciado se produciría, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en lo relativo a la elaboración de la ley, que se desarrolla en las Cortes Generales, por lo que mal se puede sostener que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la ley en que desemboca.

También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente solo tendrá la trascendencia de privar a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, debiera ser denunciado ante las mismas cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto hubiese ocurrido. Al no producirse esa denuncia, es forzoso concluir que las cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este tribunal pueda interferir en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.”

Un segundo orden de cosas, el que tiene que ver con el procedimiento de elaboración de las leyes, está condicionado por otras normas legislativas. En España, como también se ha comentado, se exige en las Cortes Generales y en buena parte de los parlamentos autonómi-

cos, a través de leyes sectoriales *ad hoc*, que los proyectos de ley gubernamentales vengan acompañados, en algunos casos también las proposiciones de ley de origen parlamentaria, de un informe de impacto de género³³ para comprobar no solo el uso o no del lenguaje sexista, sino también los posibles efectos sobre la presencia en general de la mujer como sexo tradicionalmente sufridor de discriminaciones negativas en el ordenamiento jurídico español.

En tercer lugar, estaría el marco determinado por los reglamentos parlamentarios. Nuestro sistema conoce, obviamente, numerosos condicionantes en el proceso de la elaboración de las leyes. Pensemos en el propio criterio gubernamental, que se lee al inicio del debate plenario de toda iniciativa legislativa que no provenga del Gobierno y que sirve para ilustrar la posición que el Ejecutivo va a tener en relación con esa norma que trata de aprobar el Parlamento.

Todos estos condicionantes que estamos comentando tienen su control oportuno por el Tribunal Constitucional, aunque, como fue apuntado, los efectos que alcanza un incumplimiento de estos mandatos constitucionales, incluso legales y reglamentarios, fueron bastantes limitados.

No conoce el derecho español una gran categorización de anulaciones de leyes por defectos en el *iter* legislativo. Es más, el conocimiento por el tribunal de esta materia se produce muy comúnmente por la vía indirecta del artículo 23 de la Constitución, y del recurso de amparo que algún diputado pueda presentar ante el Tribunal Constitucional, entendiendo que ese papel en la participación en el procedimiento legislativo le fue hurtado o menoscabado por alguna decisión de los órganos, normalmente los rectores de la cámara (mesa, presidencia o junta de portavoces). Este panorama, insisto, que aquí por razones de espacio simplifico tremendamente, se ve totalmente desmentido, cuando estamos hablando, ya no del procedimiento de la elaboración de las leyes, sino de la elaboración de los reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general.

En este momento debo mencionar un órgano que en España es decisivo en la tramitación de la aprobación de los reglamentos: el Consejo de Estado. La aprobación de los reglamentos en España cuenta con varios condicionantes; sin duda, en mi opinión, el fundamental es el contenido del artículo 105 de la Constitución, en donde se garantiza el derecho de los ciudadanos a ser oídos en el procedimiento de las elaboraciones de las disposiciones que les afectan. Esta previsión constitucional tiene gran alcance porque en principio todas las disposiciones que apruebe un poder público pueden afectar a los ciudadanos. Entonces, el principio general de aplicación en derecho español les da audiencia a los destinatarios y a los ciudadanos individualmente considerados o a través de asociaciones u organizaciones que los representen.

Pensemos, para ilustrar este trámite, en los sindicatos, asociaciones de empresarios, organizaciones y asociaciones de diversa índole. Es decir, que desde este momento, este trámite de audiencia no es algo teórico, sino que en la práctica buena parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de anulación de disposiciones reglamentarias utilizó el precepto constitucional y sus desarrollos reglamentarios para anular importantes reglamentos aprobados por el Consejo de Ministros en España que no cumplieron, al modo de ver del Tribunal Supremo, suficientes requisitos de audiencia recogidos en la Constitución y en las leyes.

En este sentido son destacables las reflexiones del Tribunal Constitucional español en relación con el alcance del artículo 105 como manifestación de la participación funcional de los ciudadanos recogidas en la sentencia 61/1985, de 8 de mayo:

“... La COAG no se puede entender comprendida en la hipótesis del art. 23 c) de la Ley de procedimiento administrativo, pues no compareció en el procedimiento para hacer factible

que este se entendiese con ella y, de esta suerte, quedar identificada a los efectos de la localización que prescribe el art. 8.2 de la Ley 62/1978, y tampoco tenía que ser llamada al procedimiento administrativo. Nos encontramos, en realidad, en el caso de una disposición de carácter general, y, por tanto, del procedimiento para su elaboración, y en él no tuvo que ser parte procedimental la COAG, pues en tal procedimiento no hay interesados que tengan que ser llamados a adoptar en este la posición de «interesados». La audiencia de los ciudadanos directamente o a través de organizaciones y asociaciones [art. 105 a) de la Constitución] no constituye ni a aquellos ni a estas en interesados en el sentido de partes procedimentales necesarias. Se trata de un caso de participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de intereses, a las que, aun participando en el procedimiento –que no es el caso de este recurso–, no se les asigna el carácter de parte procedimental (o interesado), con lo que ello entraña para los efectos de su llamada al ulterior proceso contencioso-administrativo.” (Fundamento jurídico 3º).

Un segundo plano, que condiciona la elaboración de las disposiciones reglamentarias, es el legal. Desde 1997, tenemos en España una norma que deroga en esta materia lo dispuesto por la antigua Ley de procedimiento administrativo, que es la ley del Gobierno³⁴. En sus artículos 23 y siguientes detalla claramente cuál es el procedimiento que debe seguir el poder ejecutivo para aprobar un reglamento³⁵. Es un procedimiento complejo que requiere una serie de estudios previos, en los cuales, también, en la jurisprudencia, el Tribunal Supremo, se destaca de forma especialmente relevante, el informe de la Secretaría General Técnica, como órgano consultivo *staff*, que de forma horizontal asesora de todo al departamento ministerial y, además, de forma muy destacada al papel del Consejo de Estado, que, como máximo órgano consultivo del Gobierno, considerado en el artículo 107 de la Constitución española, tiene una importantísima labor doctrinal³⁶, creo que reforzada con la incorporación de figuras tan destacadas en el derecho público español como es su presidente, el profesor Rubio Llorente.

Nuestro Tribunal Constitucional no dejó de destacar la importancia de este órgano constitucional en sentencias como la 204/1992, en sus fundamentos jurídicos 4 y 5:

“... la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de las que son partes de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que le permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Sin embargo, esta garantía procedimental se debe cohesionar con las competencias que las comunidades autónomas asumieron para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las comunidades autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 CE]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las comunidades autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y acti-

vidades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas. Eso no lo niega el abogado del Estado, con lo que el problema que se presenta es si, como aspecto básico del régimen jurídico de las administraciones públicas o del procedimiento administrativo común, se debe entender también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva.

Pues bien, si una comunidad autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 CE), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la LOCE le atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de autonomía establezca otra cosa, y, naturalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 153 b), en relación con el 150.2 de la CE. También el abogado del Estado admite expresamente tal posibilidad y su validez constitucional. Lo que no se considera conforme a la Constitución es que la atribución de semejantes facultades a los consejos consultivos de las comunidades autónomas excluya la intervención del Consejo de Estado en los mismos casos y en relación con las mismas actuaciones de la comunidad autónoma correspondiente, pues esta intervención es preceptiva en todo caso, en virtud del art. 23, párrafo segundo de la LOCE. Para tal efecto, razona el abogado del Estado que, cuando la ley autonómica prescriba el dictamen del órgano consultivo autonómico en los mismos casos considerados por el art. 23, párrafo segundo, de la LOCE, será necesario que emita también dictamen el Consejo de Estado. Alega, además, que, en virtud de lo que denomina «supremacía asesora» de este último, el dictamen del Consejo de Estado debe ser posterior al del Consejo Consultivo autonómico.

Esta tesis no puede ser admitida, pues, si así fuese, quedarían gravemente comprometidos algunos de los principios en que se funda la organización territorial de Estado conforme al diseño constitucional. Ante todo, la misma potestad de autoorganización de las comunidades autónomas, ya que, si estas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado, es claramente porque decidieron prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, substituyendo la que hasta ahora ofrecía aquel órgano consultivo estatal también en el ámbito de competencia de las comunidades autónomas. Decisión esa que, según se dijo, se encuentra plenamente legitimada por el art. 148.1.1 de la CE y los preceptos concordantes de los estatutos de autonomía. Además, habría que añadir que sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento se debiese solicitar sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE).

La aplicación de aquellos principios, esenciales para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, debe llevar a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los estatutos de autonomía, o la ley autonómica establezcan lo contrario para supuestos determinados. El legislador estatal también lo entendió así, por lo menos en algunas ocasiones expresas, ya que el art. 13.1 de la Ley de bases del régimen local requiere alternativamente, para el supuesto que contempla, «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, de existir», mientras que el art. 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local exige también, para otro supuesto distinto, el preceptivo dictamen «del órgano consultivo superior de la

Comunidad Autónoma, si existe, o, en su defecto, del Consejo de Estado». También la nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en sus arts. 102 y 103 requiere, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía esencial del respectivo procedimiento, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma si lo hubiese».

En consecuencia, y por lo que aquí respecta, no solo hay que reconocer las competencias de las comunidades autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, considerar posible constitucionalmente la substitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación con el ejercicio de las competencias de la respectiva comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de substitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas comunidades autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.

En este orden de cosas, debo señalar que existen otros condicionantes, que me atrevo a calificar de “paradójicos”, y es que en algunos sistemas jurídicos, en concreto en el que vivo directamente, existen requisitos de aprobación de los reglamentos que no están considerados en normas de superior rango, sino que están considerados en otros reglamentos. Nos encontramos así ante un evidente problema de jerarquía normativa, pues va a tener que respetar un nuevo reglamento lo que dispone acerca de la aprobación de otros reglamentos un texto del mismo rango, cuando sabemos que cualquier norma posterior de igual rango, como apuntó Pau i Vall, puede derogar una norma anterior.

Cabe resaltar que tal condicionante procedimental, existente en España, es controlado por la jurisdicción contencioso-administrativa, como se encargó de recordar el Tribunal Constitucional en decisiones como la contenida en el auto 232/1983, de 25 de mayo:

“... el derecho a la tutela judicial efectiva sin que en ningún caso se pueda producir indefensión, que garantiza el art. 24.1 de la Constitución española, asegura a los ciudadanos, de una parte, el acceso a los tribunales de justicia, y, de otra, que en ningún caso puedan adoptar estos una decisión que afecte a sus derechos e intereses sin darles ocasión de ser oídos, emplazándolos para ello de modo adecuado.

Cuando la decisión que afecta al ámbito de derechos e intereses de los ciudadanos procede de un órgano de la Administración que esté legalmente obligada [art. 105 c) CE] a darle audiencia previa, sin que tal audiencia se hubiese producido, la infracción de esta obligación legal puede y debe ser corregida por los órganos del poder judicial, de manera que el amparo constitucional sólo queda abierto, en su caso, cuando de tal remedio no se consiguió ni se puede todavía conseguir en la vía judicial ordinaria. Cuando tal circunstancia no se da, el recurso deducido ante este tribunal carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión en cuanto al fondo, y este es, justamente, el caso en el presente asunto. De acuerdo con lo dispuesto en la vigente Ley de arrendamientos urbanos (art. 114.10), la declaración de ruina de un terreo acordado por resolución que no dé lugar a recurso y en expediente contradictorio tramitado ante la autoridad

municipal solo es causa de resolución del contrato de arrendamiento cuando en dicho expediente hayan sido citados en el momento de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios.

Este precepto, que coincide substancialmente con el que recoge el art. 183 de la Ley del suelo, permitirá eventualmente a los recurrentes aducir la infracción legal cuya reparación buscan ante nosotros en el correspondiente juicio civil.

Existiendo, por tanto, instrumentos procesales adecuados para obtener remedio frente a la lesión que dicen se les produjo, su recurso carece de contenido que justifique una decisión de este tribunal en cuanto al fondo”.

Este control, me interesa mucho destacarlo, a diferencia del que desempeña el Tribunal Constitucional respecto del procedimiento legislativo, sí es altamente efectivo. Los tribunales contencioso-administrativos hacen un seguimiento estricto, obviamente dentro de un marco de “justicia rogada”, es decir, después de la interposición de oportunos recursos. Efectúan un control muy próximo de la potestad reglamentaria ejercida por los distintos gobiernos: el Gobierno de España y de las comunidades autónomas, incluso de forma preponderante, de la potestad reglamentaria que tienen también las entidades locales. Además, tiene otra peculiaridad, a diferencia del control del Tribunal Constitucional sobre las leyes, y es que se trata de un control descentralizado.

En España existen cuatro niveles jurisdiccionales en el orden contencioso-administrativo que tienen competencias para anular los reglamentos: el Tribunal Supremo, a nivel de toda España y con funciones casacionales sobre todo; la Audiencia Nacional, competente en disposiciones reglamentarias que puede dictar el Consejo de Ministros del Gobierno de España; los tribunales superiores de justicia, que ejercen sus competencias en relación con los gobiernos autonómicos, fundamentalmente; y los juzgados del contencioso-administrativo, que tienen competencias más limitadas en ámbitos territoriales menores, provinciales. Todos ellos ejercen esta potestad en la aplicación del artículo 106 de la Constitución: “Los tribunales controlan la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de la misma a los fines que la justifican”. Este precepto no es otra cosa que una aplicación concreta del artículo 24 de la Constitución y de la consagración de la tutela judicial efectiva para todos los ciudadanos españoles.

Se trata, en definitiva, de reconocer la aplicación de un principio más general asentado en la parte dogmática de nuestra Constitución: la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos³⁷.

Es cierto que esta labor de control jurisdiccional no se limita *stricto sensu* a los reglamentos y actos administrativos, todos aquellos decretos legislativos, toda aquella legislación delegada, aprobada por los gobiernos, sean estatales o autonómicos, que excedan del ámbito de la delegación otorgada por el Parlamento, pues también van a poder ser controlados por la jurisdicción contenciosa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo evolucionó en los años 50 y 60 entendía que estas disposiciones que se daban en el ámbito de la delegación eran nulas. En la actualidad, se reconoce su valor reglamentario y su posibilidad de control por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo, situando así el problema de las faltas del procedimiento en la creación de los reglamentos y el papel de los jueces.

8. CALIDAD DE LAS LEYES Y EXÉGESIS JURÍDICA

Interesa ahora comentar otra faceta, la de la dimensión formal que enunciaba al inicio de mi exposición.

¿Qué efectos tiene sobre la interpretación jurídica el hecho de que una norma sea correctamente elaborada con respecto a los sanos criterios de técnica legislativa?

En primer lugar, que, si no es así elaborada y, por tanto, si eso acontece, los tribunales deban aplicarla con todos sus defectos presentes. Obviamente, la materia interpretativa es de mayor alcance y se sitúa dentro de la teoría general del derecho. Sabemos que el punto de partida no puede ser otro que el que talvez originariamente³⁸ apuntaban los juristas del derecho romano: *In claris non fit interpretatio*. Diríamos hoy: “Si la norma está clara, no nos compliquemos la vida”. Si la norma delimita claramente su ámbito de actuación, sus consecuencias jurídicas, no debe el intérprete turbar su sentido original.

Importantes exegetas del derecho civil, como Ennecerus³⁹, entendieron erróneo ese principio, pero en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo se tiende o bien a considerarlo como un principio general del derecho (STS de 30 de enero de 1991) o bien a entender que la máxima presupone la interpretación que el aplicador realiza al valorar que la norma es clara (STS de 12 de junio de 1972).

Ahora bien, la existencia de un Estado de derecho en el cual el derecho positivo tiene una preponderancia importantísima hace que la técnica de legislar deba tener en cuenta en su actuación su redacción normativa, las elaboraciones doctrinales de los juristas. En este sentido, es muy importante, y así lo hacen en ocasiones las exposiciones de motivos⁴⁰ de las normas en España que refieren, cuando esto es importante para su comprensión, los antecedentes jurisprudenciales e incluso doctrinales⁴¹ que dieron lugar al nacimiento de una nueva norma.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos: ¿qué factores desde la técnica de la normativa son importantes o decisivos para una correcta interpretación de la norma?

En primer lugar, la certeza del derecho. Es decisivo que, cuando una norma se incorpora al ordenamiento jurídico, lo haga con total claridad. Que la fórmula promulgatoria precise claramente cuál es la disposición, su rango normativo, su carácter y su naturaleza. Esta certeza de la norma no nos puede hacer desconocer, como señaló Lacruz Berdejo⁴², que el destino y naturaleza de la norma imponen cierta variabilidad de su contenido, con el fin de que, funcionalmente, siga siendo el mismo; en definitiva que “la incidencia práctica del precepto en la economía y en la sociedad no varíe”.

En España, la publicación de las normas está encomendada a una agencia estatal (el *Boletín Oficial del Estado*). Esta materia se gestiona por parte de la agencia y es regulada por un real decreto del Consejo de Ministros, lo cual no deja de producir otros problemas, en el sentido de que, desde el punto de vista teórico, parecería más lógico que la publicación de las leyes no quedase en manos arbitrariamente de un órgano dependiente del Gobierno, sino que dependiese más directamente de las cámaras parlamentarias. No podemos olvidar el carácter central que en nuestro sistema tiene el principio de publicidad de las normas, tal y como destacó nuestro más alto tribunal en su sentencia 179/1989:

“... La Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia de la proclamación de España como un Estado de derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE: pues solo se podrán asegurar las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de estos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evi-

dentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fuesen de imposible o muy difícil conocimiento.

Esa garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91), y respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1). En términos más generales, la Constitución reserva al Estado la emisión de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8), lo que (independientemente de la *vexata quaestio* de si la publicación es un requisito esencial de la existencia de la norma o una condición para su eficacia) es evidentemente aplicable a los requisitos referidos a su publicación. La traducción en la legislación ordinaria de tal garantía se encuentra, respecto de las leyes, en el art. 2 del Código civil («Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, si en ellas no se dispusiese otra cosa»), y, respecto de disposiciones administrativas, en el art. 29 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado («para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los decretos y demás disposiciones administrativas, deberán publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código civil») y en el art. 132 de la Ley de procedimiento administrativo («para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general se deberán publicar en el *Boletín Oficial del Estado* y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1. del Código civil»).

Todos los que trabajan en sede parlamentaria tienen experiencias en la publicación en los boletines oficiales de algunas leyes que se retrasan semanas desde su aprobación parlamentaria y uno piensa, ¿por qué se produce ese retraso y no se publican al día siguiente?, ¿quién tiene “buena mano” para alterar ese orden de publicación en los boletines, con las importantes consecuencias jurídicas que ello tiene? Esto, obviamente, no es un panorama deseable y, mucho menos, ajustado a un Estado de derecho pleno, pero en España siguen dándose algunos casos.

Además de la certeza del derecho y sus efectos sobre la aplicación, que estaba ahora comentando, también hay que tener en cuenta la aplicación de principios constitucionales. Sabemos que la Constitución tiene unos efectos jurídicos directos. En la tradición jurídica norteamericana, desde 1803, desde el famoso caso *Marbury vs. Madison*, se ha reconocido la eficacia y la aplicabilidad directa y la posible revisión judicial de las normas contrarias a la Constitución, algo que en España llegaría, mucho más tarde, por efectos de la construcción de Kelsen y de la creación de los tribunales constitucionales. Efectivamente, la Constitución tiene valor directo⁴³ e inmediatamente condicionante de la aplicación de las leyes, de todas las normas y, por supuesto, de los reglamentos.

En relación con la aplicación y la interpretación jurídica, también es relevante el problema “de las erratas” en la publicación de las normas. Se trata de los errores que se producen, sea en la tramitación, en la aprobación de las normas o en la propia publicación de éstas⁴⁴.

Ante estas “erratas”, cabe reaccionar por dos vías: que el propio juez, el aplicador, o el tribunal de oficio, al comprobar que se trata de una “mera errata material”, enmiende ese problema y aplique lo que su sano juicio le hace entender que se quiso hacer constar en la norma. Esta es una cuestión, obviamente, muy delicada y que la prudencia del juez hará dosificar sumamente, puesto que este, en un último caso, va a ser responsable si un órgano jurisdiccional superior decide que esa interpretación suya no es la correcta.

Estos errores en la elaboración de las normas, estas “erratas” en la publicación, tienen dos vías para enmendarse. Una contemplada prácticamente en todos los reglamentarios parla-

mentarios españoles, que consiste en que una Comisión de Estilo, al final del trámite legislativo, cuando ya el Pleno aprobó la norma y, comprobado que se produjo algún error, pueda realizar una redacción harmónica, homogénea del texto, para que no ocurran estas “antinomias”, estos problemas en la redacción, o bien acudir al modo mucho más respetuoso de remitir otro proyecto de ley que modifique y que salve este problema jurídico⁴⁵.

Un problema importante en técnica jurídica que se suscita cada día es el de la ausencia de la norma. En el derecho español, como en prácticamente todos los ordenamientos, hay un mandato explícito a los jueces y tribunales: la obligación de resolver todos los asuntos que les sean encomendados. No pueden el juez y los tribunales, “so excusa” de oscuridad o ausencia de la norma, abstenerse o decidir sobre un pleito que les sea asignado. Ese es el problema que se conoce, comúnmente, como el de las “lagunas jurídicas”. Todos sabemos que estas “lagunas” que existen en las normas a veces son fruto de las malas técnicas legislativas y de no estudiar con detalle la proposición o el proyecto de ley. Pese a ello, en España el juez está sometido al imperio de la ley de forma estricta, tal y como nos recuerda la jurisprudencia constitucional:

“... A pesar de las imprecisiones terminológicas (entenderlo «derogado», no «admitirse su actual vigencia»), está claro que la sentencia objeto de recurso, en este fundamento jurídico tercero, contrastó el contenido del citado art. 12 con el principio constitucional de igualdad y con el derecho a la tutela judicial efectiva del ejecutante, haciendo un juicio adverso sobre la conformidad del precepto con los arts. 14 y 24.1 de la Constitución; realizó un examen directo, con resultado negativo, de la constitucionalidad de ese art. 12 y, por eso, dejó de aplicarlo al caso controvertido. El Tribunal Central de Trabajo vino a sustituir así con su juicio que este Tribunal Constitucional –de suscitarse la correspondiente cuestión– podría realizar, y a sobreponer, en definitiva, su potestad, ejercible solo *secundum legem*, a la fuerza y al valor de la ley (arts. 117.1 y 163 de la Constitución y art. 5 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial). Su decisión no fue, por lo tanto, una decisión fundada en derecho ni respetó el límite constitucional del respecto a la ley. Procediendo así, sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial resolvió más allá de su jurisdicción y desconoció su sujeción a la ley (art. 117.1 de la Constitución) y quebró, en la misma medida, la razonable expectativa del justiciable de que su pretensión, fundada en la ley, será acogida, de no controvertirse, por el cauce idóneo, a conformidad de tal ley a la Constitución.

La irregularidad de tal proceder no quedó paliada en este caso por la mención de dos sentencias constitucionales en las que el órgano judicial podría creer encontrar apoyo para afirmar la inconstitucionalidad de la ley que inaplicó, pues el valor de la doctrina de este tribunal (art. 40.2 de su ley orgánica) no autoriza a los órganos judiciales para negar con carácter definitivo la presunción de validez de una ley, por más que lo que en ella dispuesto se corresponda, a juicio de los jueces ordinarios, con el contenido de otro precepto legal sometido en su día a control de constitucionalidad y declarado entonces contrario a la Norma fundamental...” (STC 23/1988, FJ 2º).

Nos encontramos con que, a menudo, algún aspecto del marco jurídico a regular no quedó suficientemente preciso. Todos sabemos, los que trabajamos con normas de contenido político, que, en ocasiones, estas “lagunas u oscuridades normativas” son voluntariamente buscadas. Los órganos de producción normativa no procuran una redacción de ese artículo o disposición que diga esto claramente, pero tampoco parece importar “que no se entienda demasiado”. Esta situación no es muy habitual, pero, como señaló Tomás Ramón Fernández, es evidente que les crea problemas al intérprete y al destinatario de la norma. Problemas, por-

que el intérprete va a tener que integrar esa norma, aplicarla y acudir a los expedientes previstos en el ordenamiento y va a encontrar, en muchas ocasiones, resultados llamativos y peligrosos para los propios destinatarios de la disposición que se va a aplicar.

¿Que hace el intérprete, el juez o el tribunal que tiene que aplicar una disposición de este tipo? Todo está descubierto. Existen unas guías muy antiguas de la interpretación de la norma. Una de las más tradicionales sin duda es la del derecho natural, el *ius naturale*, del que hablaban los juristas creadores del derecho romano. El expediente de equidad que figura en muchas disposiciones, por ejemplo, en el Código civil español, que tiene una aplicación muy limitada. En España, sí es cierto que últimamente se acudió a este expediente para cuestiones como el ámbito del consumo. En el arbitraje, en materia de consumo y transporte, es habitual que se aplique el criterio de la equidad, pero si alguna fuente de solución “de las lagunas” jurídicas tiene importancia y se destaca en el ordenamiento jurídico español en la actualidad es, a mi juicio, la de los principios generales del derecho.

El derecho español en la actualidad es muy principalista. Respeta y avala tremendamente la eficacia de los principios generales, entre otras cuestiones porque la propia Constitución tiene “constitucionalizados” muchos de estos principios generales del derecho y, muy especialmente, consagró el principio de que todas las normas se deben aplicar con respecto a los derechos fundamentales⁴⁶. Cualquier interpretación de la norma, o “laguna jurídica”, no se debe resolver sin tener presente que los derechos fundamentales poseen eficacia expansiva. Por tanto, los criterios clásicos de aplicación, *lex posterior derogat anterior*, *lex specialis derogat generalis* y *lex superior derogat inferior*, quedan totalmente desplazados por el principio de que la Constitución rige antes que todos estos principios técnicos, clásicos de la pandectística, y, como digo, en especial en materia de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Existen otros principios generales que todos conocemos, provenientes del derecho civil y mercantil, muchos de ellos recogidos en máximas latinas, pero que tienen un efecto mucho más limitado en el ordenamiento jurídico español.

Otras vías de solución que comúnmente se utilizan tienen que ver con la analogía. Esta posee varias clases o modalidades; así pues, sabemos que es posible acudir a una identidad de razón entre distintos preceptos de las normas. Para solucionar un caso concreto, es posible, por el contrario, acudir a la analogía *no legis*, sino *ius*, que acude a las grandes categorías de la institución jurídica que tenemos que aplicar.

Existe un gran límite a la utilización de la analogía, pues esta está prohibida y limitada en importantes sectores del ordenamiento⁴⁷. El Tribunal Constitucional español y el Supremo han recordado muchas veces la máxima *odiosa sunt restringenda*. No podemos acudir a las interpretaciones extensivas de la norma y analógicas cuando estamos hablando de limitaciones de derechos y de disposiciones sancionadoras que impiden una plenitud en el desarrollo de la personalidad del individuo o del ciudadano. En esta materia, la palabra del Tribunal Constitucional es terminante:

“... No cabe duda de que la extensión analógica de los tipos de infracción es una práctica vedada no solo en el ámbito penal, sino ex art. 25.1 CE en todo el ámbito sancionador (SSTC 182/1990, 81/1995, 151/1997). Para constatar cuándo el órgano de aplicación de los tipos sancionadores, más allá de su lícita e inevitable tarea de interpretación, los extendió a supuestos que no quedaban comprendidos en sus fronteras, en detrimento de la seguridad jurídica y del monopolio normativo en la determinación del ilícito, este tribunal estableció como criterios para efectuar el control de constitucionalidad el respecto al tenor literal de la

norma aplicada, la utilización de criterios interpretativos lógicos y no extravagantes, y el sustento de la interpretación en valores constitucionalmente aceptables (SSTC 137/1997, 151/1997, 225/1997, 232/1997, 236/1997)..."

Otra solución a los problemas de interpretación de las normas provocados por defectos provenientes de una defectuosa técnica legislativa es la del "derecho libre". En este sentido, existen muchas teorías doctrinales que entienden que los aplicadores de la norma, los jueces singularmente, deben o pueden acudir a una creación jurídica atendiendo a sus principios inmanentes para crear derecho⁴⁸. Esta solución es muy peligrosa. Obviamente, un Estado de derecho que se precie de tal debe tener claro el mensaje que va a transmitir al poder judicial: que los jueces aplican las leyes, no crean derecho libremente. Hay situaciones que están de actualidad en España, como la de aquellos jueces que, presuntamente, se pueden extralimitar en su papel de aplicador de la norma, erigiéndose en lo que se conoció como "jueces estrella", o jueces que están o estuvieron más "a caballo" entre su papel judicial y su paso por la política. Esta situación no es la más recomendable, según mi modesto punto de vista, desde la perspectiva de la aplicación normativa.

La libertad de expresión⁴⁹ de la que gozamos todos y también los jueces no es aplicable, a mi modo de ver, al contenido de las sentencias. Los jueces, en su redacción de las sentencias, especialmente en los fallos, se deben limitar a proclamar las consecuencias jurídicas que el ordenamiento prevé y no a crear nuevas disposiciones normativas y mandatos jurídicos. En este punto, interesa hablar de lo que ocurre cuando el intérprete detecta una contradicción de la norma aplicable con la Constitución. Sabemos que una esencial regla de técnica legislativa es el respeto al marco constitucional. Apuntamos líneas atrás que el respeto de la Constitución, como recuerda reiteradamente la doctrina⁵⁰, está por encima de los demás criterios de interpretación de la norma que están recogidos en el Código civil o en cualquier otro tipo de normas.

Hace ya mucho tiempo, aquel denominado valor constitucional del Código civil que, hiperbólicamente, defendía la doctrina civilista en España quedó desechado, pues el Código es una ley más, que regula algunos aspectos de las fuentes del derecho, pero no puede competir en vigor y eficacia con la Constitución.

¿Qué efectos tiene para el intérprete de la norma esta preponderancia de la Constitución? En primer lugar, la obligada interpretación de todas las normas conforme a la Constitución. Si hay varias interpretaciones posibles de una norma jurídica, sea legal o reglamentaria, se debe escoger siempre aquella que mejor concilia con el texto constitucional, sabiendo además que toda norma emanada de los poderes públicos en España tiene una presunción de constitucionalidad.

Aun así, si el juez tiene dudas, existe la vía, ya comentada, de la cuestión de inconstitucionalidad⁵¹ que formula el órgano jurisdiccional (juez o tribunal ordinario) ante el Tribunal Constitucional, quien determinará si es posible la conciliación de la norma legislativa con la *Norma normarum*. Estas cuestiones que estoy analizando no nos deben hacer perder de vista que el propio juez, cuando aplica el ordenamiento jurídico o dicta una sentencia, debe respetar también los criterios de la buena redacción jurídica.

Una concepción amplia de la técnica normativa no solo se aplica a la redacción de las leyes o de los reglamentos, sino a la de cualquier texto jurídico, sean contratos, sentencias o actos administrativos. Por eso, el lenguaje que debe utilizar el juez tiene que ser también un lenguaje que respete los criterios de la técnica legislativa. Debe tener una sistemática o una sintaxis coherente. En España esto no se produce, en mi opinión, por ejemplo, en el ámbito

de las sentencias laborales, que acuden muchas veces a una relación de hechos sistemáticos, poco conectados o “casados” entre sí. Debe haber una estructura coherente del documento judicial. La actual Ley orgánica del poder judicial manda distinguir, claramente, entre hechos, fundamentos jurídicos y fallo en la decisión y, algo no menos importante: por imperativo constitucional todas las resoluciones judiciales y sentencias deben ser motivadas (artículo 120.3 de la Constitución)⁵². Este requisito fue también destacado por el Tribunal Constitucional español en su sentencia n.º 61 de 1983:

“... Como afirmamos en reiteradas ocasiones, este derecho fundamental comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, lo cual quiere decir que la resolución que se adopte tiene que estar motivada, según establece además el art. 120.3 de la Constitución, quedando el razonamiento adecuado confiado al órgano jurisdiccional competente. No obstante, existen supuestos, como cuando se omite todo razonamiento respecto a alguna de las pretensiones, en que, en relación con éstas, no se puede sostener que se dictó una resolución fundada en derecho, por lo que se produce la vulneración del derecho fundamental establecido en el art. 24 de la Constitución ...” (FJ 3º).

La gramática que tiene que seguir el intérprete debe respetar los criterios que también predicamos como *desiderata* de las normas. Tiene que ser un lenguaje común, se debe evitar acudir a términos técnicos o tecnológicos (utilizarlos solo cuando sea imprescindible) y debe ser claro. César Beccaría decía: “Si queréis prevenir los delitos, haced leyes claras y simples, no hagáis leyes complejas”. Es una máxima que creo que hoy sigue vigente. Debe ser un lenguaje exacto⁵³, no ordinario y vulgar. Obviamente, todos deben entender las sentencias, pero no por eso hay que utilizar un lenguaje vulgar u ordinario, ni mucho menos, como apuntó Cuadrado Zuloaga⁵⁴, una redacción que pueda impedir la ejecución de la sentencia por incoherente o incomprensible.

Por otro lado, tiene que ser un lenguaje normativo, esto es, un lenguaje expresado en el idioma oficial⁵⁵. Esto nos lleva a defender que no utilicemos en exceso términos provenientes del ámbito anglosajón, que nos domina en tantas cuestiones técnicas y en los medios de comunicación. Evitemos, sobre todo, por ejemplo, el uso de los términos informáticos y de tratamientos de textos que, en esas correcciones de oficio, hacen estos programas informáticos, enturbiadores de la calidad y la corrección del lenguaje jurídico. Se trata, en definitiva, como apuntó el maestro Gomes Canotilho⁵⁶, de usar los programas informáticos para la función legislativa, pero no de entregar nuestro capital lingüístico y nuestra tradición literaria sin un análisis previo de su uso.

Notas

- 1 En el número 0 de la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Octubre, 2008, pp. 38 y siguientes.
- 2 Hace años apunté las dificultades de delimitar este concepto incluso en el ámbito doctrinal. Cfr. Mi trabajo: “Lexislación autonómica e técnica normativa”. *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 2. N.º 1. 199, pp. 337 a 343.
- 3 Una aplicación práctica de las reflexiones aquí contenidas se puede consultar en mi: “Dereito civil autonómico e seguridade xurídica: a súa técnica normativa. O recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/2006, do 14 de xuño, de derecho civil de Galicia”. *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 14. 2007, pp. 13 a 26.
- 4 Por su parte, la STC 104/2000 afirma: “... Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál debe ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, solo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjesen confusión o dudas que generasen en sus destinatarios una incerteza razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, se podría concluir que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15) ...”

- 5 Como señaló Esther de Alba, se ha producido una identificación “del poder legislativo con la función legislativa, pero esto supone también una formalización del concepto de ley, que ya no se define por su contenido (libertad y propiedad, según la clásica concepción de Laband e Jellinek), sino por su origen: ley es toda decisión que adopta el Parlamento con ese nombre”. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Asamblea de Madrid. Junio 2008, p. 170.
- 6 En este sentido, creo que tiene gran interés la creación de órganos especializados que puedan asesorar a los productores de normas con informes que escapan de su ámbito de conocimiento o especialización. Tal es el caso de la Comisión del Futuro existente en Finlandia, sobre la que recomiendo la lectura del trabajo de Seppo Tintinen: “The Committee for the future in the parliament of Finland”. *Constitutional & Parliamentary Information*. Union Interparlementaire. 2004.
- 7 Sobre los que reflexioné en relación con el Estado autonómico en: “O Estado social e democrático de dereito e as súas proxeccións parlamentarias no caso galego”. *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 39. Enero-abril 2005.
- 8 Principio que también en el derecho norteamericano se postula como indeclinable cuando de reglas del funcionamiento del poder legislativo se habla. Así, Robin N. Williamsom, Ph. D. y Martha J. Haun, Ph. D., “Let the Minority Opinion be Heard”. *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, julio 2005, p. 101.
- 9 Así se afirma en las sentencias de nuestro TC. Por ejemplo, la 4/1981, de 2 de febrero, que dice: “... Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía se puede oponer al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución ...”
- 10 En España la superioridad jerárquica de la Constitución se predica de modo muy especial de su parte dogmática, de modo que la doctrina demanda incluso un reforzamiento de los cauces institucionales que dan mayor vigencia al valor axiológico de los derechos y libertades fundamentales. Así, Antonio Colomer Viadel: “El Defensor del Pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos”. *Revista de Derecho Político*. N.º 71-72. Enero-agosto 2008, pp. 19 a 56.
- 11 Así Pizzorusso: “La Sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive”. *Le Regioni*. 1985. N.º 2-3, pp. 296 a 310.
- 12 El Fondo Monetario Internacional valoró que las cargas de la regulación y burocráticas que una mejora de la calidad de la legislación puede reportar supondrían un incremento de la productividad de un 3%. Se contempla así en *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.
- 13 Autores como Fernando Santaolalla se manifestaron contrarios, siguiendo modelos del derecho comparado europeo, a la existencia de disposiciones en la parte final, optando por la inclusión de estos contenidos en el articulado de la ley.
- 14 Castán Tobeñas definió el derecho transitorio como “el conjunto de reglas destinadas a determinar la eficacia de la ley en el tiempo o, lo que es igual, a resolver los conflictos que pueden suceder entre la ley nueva y la anterior derogada por ella, adaptando los preceptos de la ley nueva a los Estados de derecho nacidos al amparo de la ley anterior”. La preocupación por la correcta regulación del derecho transitorio, y más concretamente por la retroactividad de las normas, es clara en el común de los ordenamientos democráticos. Vid. Por todos André Alen: *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer. Boston, 1992, p. 83.
- 15 Me ocupé de este tema en mi trabajo: “O proceso constituínte”. *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidad de Vigo. 2004, pp. 471 y siguientes.
- 16 En su interesante aportación: “Principio di effettività e analisi preventiva delle norme”. *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 37. N.º 145-146. 3º-4º trimestre, 2004, p. 53.
- 17 Con carácter general, se puede consultar *Lenguas y Constitución*, de Jaime Vernet e Ramón Punsset. Iustel. Madrid. 2007. Específicamente para un ámbito autonómico desarrolló la situación normativa del gallego en *Repensando o autogoberno: estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Universidad de Vigo. 2005, pp. 31 a 45. También son interesantes las conclusiones de Urrutia Libarona en su “Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual”, en la obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigencia d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007, pp. 303 a 307.
- 18 Como se puede comprobar de la lectura de A. Francesconi “Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma della regolazione”. *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.
- 19 En su obra de referencia *Il Parlamento*. Bolonia. 2001, p. 272.
- 20 “... Algo grave sucede cuando, a pesar de su poder colegislador y presupuestario, el Parlamento Europeo no consigue transmitir ni a los media ni a la ciudadanía el poder político y decisorio que tiene”. “El tren europeo vuelve a sus raíles: el Tratado de Lisboa”, *Revista General de Derecho Público Comparado*. Vol. 2. Enero 2008.
- 21 Requejo Pagés ha destacado que de modo paralelo a esta dificultad encuentra también el problema de la educación de los juristas, formados en escuelas nacionales que son aún muy reacias a la asunción de lo que en rigor comporta el fenómeno de la integración europea. “Ius Publicum Europaeum”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 83, mayo-agosto 2008, p. 335.
- 22 Elisabetta Lamarque ha apuntado cómo en Italia los problemas de una correcta delimitación legislativa y constitucional han conducido a aumentos da discrecionalidad de los jueces ordinarios. Cfr. “L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali”. *Quaderni Costituzionali*. A. XXVIII. N.º 2, junio 2008, pp. 272 e 273.
- 23 Así, el voto particular del magistrado Rubio Llorente a la STC 116/1987, de 7 de julio: “... No compartimos la opinión de la mayoría en esta sentencia y votamos a favor de la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El asunto planteaba dos tipos de cuestiones, relativas unas a la técnica jurídico-constitucional y las otras al problema sustantivo de fondo. Por lo que se refiere al primer grupo de problemas, creemos que la cuestión estaba desde el principio mal enfocada. Como se recordó en multitud de ocasiones, al enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, el tribunal actúa adoptando el papel de lo que se llamó un «legislador negativo», esto es, decretando la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico por su contradicción con la Constitución. Y esta es la única función que en rigor le puede ser requerida. En el caso concreto, estaba claro que el tribunal que propuso la cuestión no podía buscar ni la nulidad de la norma ni el mantenimiento de su vigencia, puesto que con ninguna de las dos soluciones se podía atender la pretensión que ante el estaba formulada. El tribunal que proponía la cuestión trató de que el Tribunal Constitucional crease una norma nueva convirtiéndose en «legislador positivo». Y esto es, finalmente, lo que el tribunal hizo. Es verdad que en algunos casos relacionados con el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución y con problemas de discriminación el tribunal rea-

- lizó lo que los italianos llaman una «sentencia manipulativa» mediante la nulidad parcial de la disposición, anulando de ella un inciso o una palabra, pero esto se hizo utilizando precisamente esa técnica y con referencia, además, a las discriminaciones típicas del art. 14. En este caso, la técnica solo aparentemente se quiere repetir. En el número 1.º de la decisión se declara parcialmente nulo un artículo de la ley porque excluyó de su ámbito de aplicación una categoría de sujetos. De suerte que no hay en rigor nulidad de ningún inciso o de ninguna parte de la disposición legal. Lo que se produce es un reajuste dentro del texto legal que, a nuestro juicio, el proceso de inconstitucionalidad no permite”.
- 24 “La categoría della regolazione economica e l’impatto sui destinatari”, en N. Greco, “*Introduzione alla analisi di impatto della regolamentazione*. Roma, Edizioni Sspa, p. 98. La importancia que la evaluación del cumplimiento normativo puede tener desde la perspectiva del control político de los gobiernos no ha pasado desapercibida para los estudiosos de la materia. Cfr. Ludger Helms: “The Changing parameters of political control in Western Europe”. *Parliamentary Affairs*. Vol. 59. N.º 1. 2006, pp. 78 y siguientes.
- 25 En Italia fue destacada la importancia de este asesoramiento por Paolo Zuddas en su libro: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milán 2004.
- 26 Por ejemplo, en los trabajos de Anthony King: “The Rise of the career politician in Britain-And its consequences”. *British Journal of Political Science*. Julio 1981.
- 27 Así “A oferta participativa das webs parlamentarias”. *Administración & Cidadanía*. Vol.2. N.º 3. 2007, pp. 27 a 48. Estos autores defienden la necesidad de establecer canales de comunicación permanentes entre representantes y representados en dos sentidos: *top-down* y *bottom-up*, siguiendo la terminología apuntada por Norris en su ya clásico *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge 2000.
- 28 Juan Antonio Xiol Ríos puso de manifiesto más recientemente la relevancia en España de la actuación judicial. En su obra: “El precedente judicial en nuestro derecho, una creación del Tribunal Constitucional”. *Poder Judicial*. 1986. pp. 34-37. Para un estudio sistemático de las concomitancias y diferencias en las aplicaciones de la técnica legislativa en distintos ámbitos jurídicos, se puede consultar mi trabajo: “A técnica legislativa e XXV anos de Dereito Constitucional: unha análise comparativa en Portugal”. *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Dereito*. N.º 13, pp. 311 a 357.
- 29 En su magnífica obra *Constitución Española*. Thomson. Aranzadi. Cuarta Edición.
- 30 Requisitos demandados constitucionalmente y que, como nos recuerda Ángel Gómez Montoro, resultan de aplicación por todos los tribunales y no solo por el Tribunal Constitucional. *Teoría y realidad constitucional*. N.º 21. Monográfico, *Orientación y método del derecho constitucional*. pp. 154 y siguientes.
- 31 Por ejemplo, en Francia. Cfr. Marc-Antoine Granger: “La rénovation du droit d’amendement”. *Revue Française de Droit Constitutionnel*. N.º 75. Julio 2008, p. 599.
- 32 Tal y como explico en detalle en mi tratado: *Dereito parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo 2001, pp. 152 y siguientes. Más recientemente el tribunal reiteró ese criterio en la sentencia 103/2008, de 11 de septiembre.
- 33 Se trata de ilustrar al máximo al parlamentario para que el ejercicio de su derecho de participación en el procedimiento legislativo a través del voto sea lo más consciente posible. Se explica así en mi artículo: “El derecho de voto y la regla de la mayoría”. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 55. Primer cuatrimestre 2002.
- 34 Es necesario señalar que estas infracciones no son *per se* motivo suficiente para el amparo ante el Tribunal Constitucional. Así lo manifiesta la STC 68/85 en su fundamento jurídico 4º: “... la falta de audiencia no se puede imputar como cometida en el trámite mismo del recurso de reposición: ni lo denuncia así la recurrente, ni, si se produjese, constituiría una infracción susceptible de amparo, sino acaso solo contraria al art. 105 c) de la Constitución, donde solo se exige la audiencia, «cuando proceda» (y aquí legalmente no procede), pues las exigencias del art. 24 no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa. No hubo, pues, indefensión ni falta de audiencia debida, ni en la fase jurisdiccional ni en la fase administrativa en un momento o trámite en que fuese constitucionalmente exigible”.
- 35 Disposiciones que no están exentas de críticas por su carácter general. Así Antonio A. Martino: “Cómo trata Italia de resolver el tema del Digesto”. *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. N.º 47. INA. 2007, p. 95.
- 36 Para un estudio del papel destacado que tiene entre nosotros el argumento de autoridad, es de interés la obra de Martínez García: “Decisión jurídica y argumento de autoridad”. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva Época, T. I, 1984, p. 150.
- 37 En este sentido, hay que recordar la sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero: “El reconocimiento de la sumisión de la Administración a la ley y al derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside obrar administrativo (art. 103.1 CE), equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en obrar de los poderes públicos (art. 9) y la primacía de la ley como postulado básico de un Estado de derecho (art. 1 CE). Corolario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los tribunales de justicia (art. 106.1 CE) [F] 3.”
- 38 Salvio Juliano opinó al respecto: “Siempre que una misma frase expresa dos sentidos, se acepta preferentemente el que es más adecuado a la ejecución de las cosas” (Digesto 50, 17, 67). Coincide Legaz Lacambra en la valoración del origen romano de la máxima, en su obra *Filosofía del Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988, p. 90.
- 39 Ludwig Ennecerus, *Derecho civil (Parte general) I*, revisión Hans C. Nipperdey y traducción B. Pérez González y J. Alguer. 2ª edición al cuidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981, p. 206.
- 40 Sin perjuicio de dejar constancia de su ausencia de valor normativo, como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio: “... Aunque quepa reprochar la introducción de elementos de imprecisión en la ley, es cierto que, como ha reiterado este tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley”.
- 41 Los antecedentes doctrinales y su valor son estudiados entre otros por Pérez Perdomo: “L’argument d’autorité dans le raisonnement juridique”, APD T:XVI, 1971. pp. 227 a 244. En Italia la obra de referencia es la de Tarello: *L’interpretazione della legge*. Milán. 1980. p. 372.
- 42 *Elementos de Derecho Civil*. I. Parte General. Vol. I, Madrid 2002, p. 247.
- 43 Así lo afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 16/1982: “... Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal,

- es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y, como tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos y, por consiguiente, también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 de la CE). Por eso es indudable que sus preceptos son alegables ante los tribunales (dejando al margen la oportunidad o pertinencia de cada alegación de cada precepto en cada caso), que, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución (art. 53.1 de la CE), entre los que se cuentan, por supuesto, los contenidos en el art. 24, cuya vulneración es cuestionada por el demandante en amparo...”
- 44 Se trata obviamente de un problema diferente al constituido por los errores administrativos que tienen su canal de solución perfectamente prevista en nuestro ordenamiento. Así, Víctor Manteca Valdelande: “Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos”. *Actualidad Administrativa*. N.º 16. Septiembre 2008, pp. 1.930 y siguientes.
- 45 En Galicia, ante una ley que contenía una disposición derogatoria que, en vez de derogar todas las disposiciones de igual o inferior rango a la presente, decía “que derogaba todas las disposiciones de igual o superior rango a la presente”, optamos por esta segunda decisión, es decir, se tramitó un nuevo proyecto para darle un correcto contenido a la disposición derogatoria, obviando el expediente de la Comisión de Estilo. La argumentación fue clara: “aquí no cabe una interpretación, hay que enviar a la Cámara otro proyecto de ley y corregir la disposición derogatoria”, puesto que, aunque todos sabemos que las leyes autonómicas son inferiores a la Constitución, esta ley pretendía, en su literalidad “derrumbar” todo el edificio jurídico español y, por hipótesis, de la Unión Europea.
- 46 En este sentido, la STC 27/1981 afirma: “... la teoría de que «nadie puede ir contra sus propios actos» fue aceptada por la jurisprudencia al estimar que «lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que no hacerlo es atacar la buena fe que, ciertamente, se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negocial». Es ésta una doctrina que, por lo menos respecto a los países cuyo sistema jurídico nos es más afín, adquiere su desarrollo más relevante en el ámbito del derecho privado. La jurisprudencia se refiere a los que suscitaron esa confianza con su «conducta contractual» y a la relación entre personas «dentro de un convenio jurídico». La exigencia de atenerse a las consecuencias de los propios actos es tanto más ineludible cuanto el contenido de tales actos esté en la disponibilidad de quien así se manifiesta. Quizás no sea susceptible de predicarse con igual fuerza en el orden político constitucional. En la búsqueda de una coherencia que sería deseable informarse siempre actos de esta trascendencia, no debemos abstenemos de entrar en el fondo, haciendo prevalecer la hipotética defensa de la buena fe a la defensa de la Constitución, que es la tarea que nos incumbe...”
- 47 Sobre este procedimiento integrativo es interesante el trabajo de E. Melandri: “E logicamente corretto l'uso dell'analogia nel diritto?” (*Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968), y en el ámbito francés el de M. Zygmunt: “Analogía legis et interpretación extensiva”. *Logique Juridique*. París. 1967, pp. 245 la 247.
- 48 Crf. José María Ramos González: “La jurisprudencia de interés y de conceptos ante la interpretación de la ley”. *Revista Poder Judicial*. N.º 5. Diciembre 1982, p. 87.
- 49 Resulta de suma valía la aportación reciente de Aguiar de Luque: “Estatuto del juez y libertad de expresión”. *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30. Enero-abril de 2007. Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 11 y siguientes.
- 50 Rafael Díaz Roca: “El principio de interpretación conforme a la Constitución y sus repercusiones en la Orgánica Constitucional”. *Revista de Derecho Procesal*. N.º 2. Edersa. 1996, pp. 293 a 316.
- 51 Su naturaleza quedó manifiesta en la STC 17/1981 (FJ 1º): “... la cuestión de inconstitucionalidad no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución. La estricta aplicación del principio de jerarquía permitiría al juez resolver el dilema en que lo situaría la eventual contradicción entre la Constitución y la ley con la simple inaplicación de esta, pero eso implicaría someter la obra del legislador al criterio tal vez diverso de un elevado número de órganos judiciales, de donde podría resultar, entre otras cosas, un alto grado de inseguridad jurídica. El constituyente prefirió, para evitarlo, sustraerle al juez ordinario la posibilidad de inaplicar la ley que emana del legislador constituido, aunque no la de cuestionar su constitucionalidad ante este tribunal, que, en cierto sentido, es así, no solo defensor de la Constitución, sino defensor también de la ley. La defensa de la Constitución frente a las eventuales extralimitaciones de los órganos dotados de poder para crear normas de carácter general corresponde, en primer lugar, a los jueces y tribunales, que deben negar validez a las normas reglamentarias que sean contrarias a la Constitución, inaplicándolas, y están facultados para inaplicar también las normas legales que adolezcan del mismo defecto, cuando sean anteriores a la Constitución. La supremacía de esta obliga también a los jueces y tribunales a examinar, de oficio o a instancia de parte, la posible inconstitucionalidad das leyes en las que, en cada caso concreto, deban apoyar sus decisiones, pero, en defensa, como antes se dice, de la dignidad de la ley emanada de la representación popular, el juicio adverso a que tal examen pueda eventualmente conducirlos no los faculta para dejar sin más de aplicarlas, sino solo para cuestionarlas ante este tribunal. La depuración continua del ordenamiento desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes, y siempre a salvo la acción del propio legislador, es así resultado de una colaboración necesaria entre los órganos del poder judicial y el Tribunal Constitucional, y solo esta colaboración puede asegurar que esta labor depuradora sea eficaz y opere de modo dinámico y no puramente estático, ya que solo por esta vía, y no por la del recurso de inconstitucionalidad, cabe tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad social opera sobre el contenido de las normas...”
- 52 Sobre este mandato en el ámbito social reflexionó recientemente M.º José Montañés García: “La congruencia y la motivación de sentencias. La interpretación de los convenios colectivos y el complemento de antigüedad. Comentario a la STS, Sala 4ª, de 5 de julio de 2006”. *Relaciones Laborales*. N.º 4. Marzo 2007, p. 551.
- 53 Guastini manifestó que el lenguaje natural es intrínsecamente un lenguaje ambiguo y vago, y de ahí nacen los problemas fundamentales de toda interpretación textual. Así lo recoge en su obra: *Le fonti do diritto e l'interpretazione*. Milán, Giuffrè. 1993, p. 335.
- 54 “Imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos”. *Actualidad Administrativa*. Estudios de Jurisprudencia. N.º 16. Septiembre 2008, pp. 1909 y siguientes.
- 55 Recientemente Pulido Quecedo llamó la atención sobre la incorporación de términos ajenos a nuestro idioma cuando existen ya otros consolidados. Vid. “Sobre la violencia doméstica” (Nota en torno a la STC 59/2008, de 14 de mayo). *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 7. 2008.
- 56 “Os impulsos modernos para una teoría da legislação. *Legislação: Cadernos da Ciência da Legislação*. Oeiras. N.º 35, 2003, pp 5 a 87.”

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Bastarrechea, Esther de: "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid". Asamblea de Madrid. Junio, 2008.
- André Alen. 1992: *Treatise on Belgian Constitutional law. Kluwer Law and Taxation Publishers*. Deventer. Boston.
- Guastini: *Le fonti do diritto e l'interpretazione*. Milán, Giuffrè. 1993.
- Lacruz Berdejo: *Elementos de Derecho Civil. I. Parte General*. Vol. I. Madrid, 2002.
- Legaz Lacambra: *Filosofía del Derecho*. Tecnos. Madrid, 1988.
- Ludwig Ennecerus: *Derecho Civil (Parte General) I*, revisión Hans C. Nipperdey y traducción B. Pérez González e J. Alguer. 2ª edición al cuidado de J. Puig Brutau. Bosch, Barcelona, 1981.
- Manzella: *Il Parlamento*. Bolonia. 2001.
- Melandri, E.: "E logicamente corretto l'uso dell'analogía nel diritto?" (*Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1968).
- Norris: *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000.
- Pérez Perdomo: "L'argument d'autorité dans le raisonnement juridique", *APD T:XVI*, 1971.
- Pulido Quecedo: *Constitución Española*. Thomson. Aranzadi. Cuarta Edición.
- Sarmiento Méndez, J. A.: *Dereito Parlamentario de Galicia*. Edicións Xerais. Vigo. 2001.
- Sarmiento Méndez, J. A.: *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*. Universidad de Vigo. 2005.
- Tarello: *L'interpretazione della legge*. Milán. 1980.
- Vernet, Jaume e Punset, Ramón: *Lenguas y Constitución*. Iustel. Madrid. 2007.
- Xiol Ríos, Juan A.: "El precedente judicial en nuestro Derecho, una creación del Tribunal Constitucional". *Poder Judicial*. 1986.
- Zuddas, Paolo: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere ao miglioramento della qualità della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milán. 2004.

Artículos y trabajos publicados en revistas:

- Aguiar de Luque: "Estatuto del juez y libertad de expresión". *Cuadernos de Derecho Público*. N.º 30, enero-abril 2007. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colomer Viadel, A.: "El Defensor del Pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos". *Revista de Derecho Político*. N.º 71-72, enero-agosto 2008.
- Cuadrado Zuloaga: "Imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos". *Actualidad Administrativa. Estudios de Jurisprudencia*. N.º 16, septiembre 2008.
- Dell'Acqua, Cesare: "Principio di effettività e analisi preventiva delle norme". *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 37. N.º 145-146. 3º-4º trimestre 2004.
- Díaz Roca, R.: "El principio de interpretación conforme a la Constitución y sus repercusiones en la Orgánica Constitucional". *Revista de Derecho Procesal*. N.º 2. Edersa. 1996.
- Elisabetta Lamarque. "L'attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali". *Quaderni Costituzionali*. A. XXVIII. N.º 2, junio 2008.
- Fernández, Tomás-Ramón: "De la banalidad a la incoherencia y la arbitrariedad. Una crónica sobre el proceso, al parecer imparable, de degradación de la Ley". *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Número 0, octubre 2008.
- Fondo Monetario Internacional: *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.
- Francesconi: "Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso a riforma della regolazione". *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.
- Gomes Canotilho: "Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. Legislação: Cadernos da Ciência da Legislação. Oeiras. N.º 35. 2003.
- Gómez Montoro, A.: *Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 21. Monográfico, Orientación y Método del Derecho Constitucional.
- Granger, Marc-Antoine: "A rénovation du droit d'amendement". *Revue Française de Droit Constitutionnel*. N.º 75, julio 2008.
- King, Anthony: "The Rise of the career politician in Britain-And its consequences". *British Journal of Political Science*. Julio 1981.

- Ludger Helms: "The Changing parameters of political control in Western Europe". *Parliamentary Affairs*. Vol. 59. N.º 1. 2006.
- Mangas Martín: "El tren europeo vuelve a sus raíles: El Tratado de Lisboa", *Revista General de Derecho Público Comparado*. Vol. 2, enero 2008.
- Manteca Valdelande, V.: "Procedimiento y criterios judiciales sobre rectificación de errores. Formularios prácticos ". *Actualidad Administrativa*. N.º 16, septiembre 2008.
- Martínez García: "Decisión jurídica y argumento de autoridad". *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva Época, T. I, 1984.
- Martino, A.: "Como trata Italia de resolver el tema del Digesto". *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*. N.º 47. INA. 2007.
- Montañés García, J.: "La congruencia y la motivación de sentencias. La interpretación de los convenios colectivos y el complemento de antigüedad. Comentario a la STS, Sala 4ª, de 5 de julio de 2006". *Relaciones Laborales*. N.º 4, marzo 2007.
- Pizzorusso: "La Sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive". *Le Regioni*. 1985. N.º 2-3.
- Pulido Quecedo: "Sobre la violencia doméstica" (Nota en torno a la STC 59/2008, de 14 de mayo). *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 7. 2008.
- Ramos González, J. M.: "La jurisprudencia de interés y de conceptos ante la interpretación de la ley". *Revista Poder Judicial*. N.º 5, diciembre 1982.
- Rangone, N.: "La categoría della regolazione economica e l'impatto sui destinatari", en N. Greco, *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*. Roma, Edizioni Sspa.
- Requejo Pagés: "Ius Publicum Europaeum". *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 83, mayo-agosto 2008.
- Sarmiento Méndez, J. A. 2007. "Dereito civil autonómico e seguridade xurídica: a súa técnica normativa. O recurso de inconstitucionalidade contra a Lei 2/2006, do 14 de xuño, de Dereito civil de Galicia". *Aranzadi Tribunal Constitucional*. N.º 14.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Técnica legislativa e XXV anos de Dereito Constitucional: unha análise comparativa en Portugal". *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Dereito. N.º 13.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Lexislación autonómica e técnica normativa". *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Vol. 2. N.º 1. 1993.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "El derecho de voto y la regla de la mayoría". *Revista de las Cortes Generales*. N.º 55. Primer cuatrimestre 2002.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "O Estado social e democrático de dereito e ás súas proxeccións parlamentarias non caso galego". *Revista Galega de Administración Pública*. N.º 39, enero-abril 2005.
- Sarmiento Méndez, J. A.: "Proceso constituínte". *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidad de Vigo. 2004.
- Seppo Tintinen. 2004: "The Committee for the future in the Parliament of Finland". *Constitutional & Parliamentary information*. Union Interparlementaire.
- Urrutia Libarona: "Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual", en la obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exixencia d una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007.
- Williamsom, Robin N. Ph. D. y Martha J. Haun, Ph. D., "Let the Minority opinion be heard". *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI. N.º 3, julio 2005.
- Zygmunt, M.: "Analogía legis et interprétation extensive". *Logique Juridique*. París. 1967.