

2. LA IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ORDENAMIENTO COMPUESTO

Francesc de Carreras

Son suficientemente conocidos —y no hay que insistir, por tanto, en ellos— los problemas generales de técnica legislativa propios del Estado Social que convierten en tarea sumamente difícil la interpretación y aplicación de las normas (4). Estas dificultades se acrecientan en los Estados compuestos, donde existe una pluralidad de ordenamientos, como es el caso de España (5)

Hay que advertir, de entrada, que los problemas de técnica legislativa no son, en absoluto, cuestiones meramente formales —como podría deducirse de la utilización de la palabra «técnica»— sino que afectan a una cuestión de fondo: a la seguridad jurídica que es un grave problema del ordenamiento jurídico al que hay que tratar de poner remedio.

Diez años de experiencia autonómica en España nos sitúan en una posición en la cual si bien algunos de estos problemas específicos originados por el sistema de pluralismo normativo se han resuelto satisfactoriamente, otros muchos han quedado por resolver y se han planteado problemas nuevos y recientes. Vamos a tratar brevemente algunas de estas cuestiones intentando dar alguna orientación que pueda contribuir a detectar las

(4) Pioneros de estos estudios en España han sido, desde perspectivas distintas, el equipo Gretel y la profesora María Jesús Montoro. Gretel (siglas que significan Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), desde un enfoque de técnica legislativa formal —o de procedimiento externo— ha publicado dos estudios fundamentales: *La forma de las leyes. Diez estudios de Técnica Legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986 y *Curso de Técnica Legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Este grupo está dirigido por el profesor Pablo Salvador y colaboran en él los profesores María Teresa Castiñeira, Carles Viver Pi Sunyer y Miquel Martín. María Jesús Montoro Chiner, con un enfoque más preocupado por la aplicación y ejecución de las leyes, ha publicado tres importantes trabajos: «La calidad de las normas ¿desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», *REDA*, núm. 48, 1985; «La inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes. Control jurisdiccional versus fracaso legislativo», *RAP*, núm. 110, 1986; *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. Muy recientemente se ha publicado el volumen de diversos autores *La calidad de las leyes*, coordinado por Fernando Sainz Moreno y Juan Carlos de Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, producto de un seminario celebrado en el País Vasco y que contiene excelentes aportaciones a la problemática española y unas muy interesantes conclusiones generales.

(5) El primer trabajo que aborda el problema en su globalidad es el artículo de Santiago Muñoz Machado «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», *Documentación Administrativa*, núm. 200, 1984, recogido en su libro *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986. Posteriormente, de manera no sistemática, hay numerosas referencias en los libros de Aja/Tornos/Font/Alberti/Perulles, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, y *Informe sobre las Autonomías*, Civitas, Madrid, 1988. La mayor parte de estos problemas están tratados también en un libro de Carles Viver Pi i Sunyer *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989. Recientemente Iñaki Lasabagaster «La integración del ordenamiento estatal y del autonómico», en *La calidad de las leyes*, op.cit.

dificultades de manejo de nuestro sistema jurídico y, en su caso, y muy modestamente, atisbar algún camino que las solucione.

Cuatro son, a nuestro parecer, los principales bloques de problemas que, desde este punto de vista, plantea la relación entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico.

A) Bases, normas básicas, legislación básica

Este es uno de los problemas de la relación entre Estado/CCAA que más controversia ha suscitado (6). No cabe duda que las STC 69/1988 y 80/1988 sobre el etiquetaje en catalán y gallego han iniciado un nuevo rumbo de formalización legal de las bases que no puede aportar otra cosa que mayor claridad y precisión en el ordenamiento y, por tanto, mejora técnica de las leyes básicas y mayor seguridad jurídica para las partes relacionadas.

Un desarrollo coherente de la inicial posición sentada en las citadas sentencias determinaría los siguientes criterios:

1.º Las bases, normas básicas y legislación básica debe establecerse por ley formal.

2.º La misma ley debe fijar con claridad si toda ella reviste tal carácter básico o bien si este carácter alcanza sólo a determinados preceptos. Por su parte, el precepto legal que determina este carácter básico puede estar situado al principio de la parte dispositiva de la ley o en las disposiciones adicionales pero, en todo caso, el legislador estatal debería ser coherente y situarlas siempre en la misma parte al objeto de no desorientar al operador jurídico. Dado esto por sentado, la mejor opción es situar tal precepto al principio de la parte dispositiva.

3.º Cuando excepcionalmente las bases se establezcan en normas de rango inferior a ley, ello habrá de justificarse en razones aceptables según parámetros jurídicos. Ello implica que el legislador estatal reglamentario lo debe justificar, de acuerdo con los criterios establecidos por el TC para excepcionar de rango legal a las normas básicas. El razonamiento justificativo debe hacerse, lógicamente, en el preámbulo de la norma reglamentaria que contenga dicha legislación básica. En el bien entendido que, como hemos dicho antes, la norma que indica cuales son los preceptos de carácter básico debe establecerse, sin embargo, en la parte dispositiva.

4.º Las leyes de las CCAA que sean desarrollo y complemento de la legislación básica deben también indicarlo y precisar los preceptos básicos que desarrollan. Ello debe hacerse en el comienzo de la parte dispositiva.

5.º En los casos de normas autonómicas de desarrollo suele ser frecuente la repetición de las leyes básicas que, así, quedan incorporadas al

(6) Véase recientemente J. JIMÉNEZ CAMPO «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, núm. 27, 1989. E. AJA «La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4, 1989. Muy especialmente el reciente *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, coordinado por Alberto Pérez Calvo, INAP, Madrid, 1990, con ponencias de Aja, López Guerra, Gómez-Ferrer y Tornos, además de numerosas comunicaciones.

ordenamiento autonómico. Ello puede tener sentido desde el ángulo de la claridad expositiva y de la sistemática —razones, por supuesto, no desdeñables pues atañen directamente a la seguridad jurídica— pero son altamente incorrectas para el manejo del ordenamiento ya que se acumulan en una norma preceptos provenientes de otro ordenamiento.

Esta duplicación normativa, que ya ofrece problemas en la repetición de preceptos legales en reglamentos, dentro de un mismo ordenamiento, debe considerarse absolutamente rechazable cuando se utiliza entre normas de ordenamientos distintos entre los cuales no juega el principio de jerarquía sino el de competencia. La incorporación de la norma estatal a la autonómica hace suponer al aplicador del derecho que está vigente tal derecho como formando parte del ordenamiento autonómico y, en caso de modificación o derogación de la norma básica estatal, tal norma autonómica, en la parte que es mera repetición, deja obviamente de estar en vigor sin haber sido derogada por el legislador autonómico.

Es fundamental para remediar esta confusión evitar la repetición y, en el caso excepcional —que debe justificarse en el preámbulo por razones de claridad, *ergo* de seguridad jurídica— de que la norma autonómica deba incluir la norma básica estatal, es obligación del legislador autonómico el indicarlo, atribuyendo a tal norma un simple valor de conexión con el ordenamiento estatal y advirtiendo que, en caso de derogación de ésta, la norma autonómica se verá, lógicamente, afectada.

6.º) Por último, no es ajustado al bloque de la constitucionalidad, como ha advertido el TC, la mera repetición, sin justificación alguna, de normas estatales respecto a materias en las cuales la Comunidad Autónoma que las dicta no tiene competencia alguna.

B) Principio de supletoriedad

El significado del principio de supletoriedad contenido en el art. 149.3 de la CE ha sido mucho menos tratado que el de las leyes básicas y es hoy en día una de las cuestiones más debatidas y menos tratadas por la doctrina y por la jurisprudencia (7).

Quizás este temor a tratar el tema se deba al desacuerdo respecto al alcance y carácter del principio. El punto central del desacuerdo estaría en que para un sector doctrinal el principio de supletoriedad constituye, en el fondo, un título competencial supletorio del Estado y, para otro sector, se trata simplemente de una regla de aplicación del Derecho. Nosotros nos alineamos con los segundos ya que creemos que no hay razón para considerar que la Constitución contiene una cláusula atributiva de competencias generales al Estado sino que la atribución de competencias se deduce del bloque de la constitucionalidad y que éste contiene las reglas

(7) Sobre la problemática general véase J. BALZA AGUILERA y P. DE PABLO CONTRERAS, «El derecho estatal como supletorio del derecho propio de las CCAA», *REDA*, núm. 55, 1987. En relación con el principio de supletoriedad y la técnica legislativa, I, LASABASTER, «La integración...» en *La calidad de las leyes*, *op. cit.* También MUÑOZ MACHADO, «Las deformaciones...», *op. cit.*

precisas para repartir con exactitud funciones y materias entre el Estado y las CCAA. Por tanto, a medida que el territorio español esté en su totalidad distribuido entre CCAA —hoy quedan sólo, sin régimen autonómico, Ceuta y Melilla— y su techo competencial esté, en lo sustancial, igualado, el principio de supletoriedad dejará de jugar el importante papel que ha tenido en estos primeros años del sistema autonómico.

Por consiguiente, a nuestro modo de ver, el principio de supletoriedad deriva únicamente del 149.3 CE y allí no está configurado como una norma de atribución de competencias al Estado sino como una regla de aplicación del Derecho. Desde este punto de vista, y ello hay que subrayarlo, la supletoriedad se predica del ordenamiento en su conjunto, no de una norma concreta.

Teniendo en cuenta lo dicho, a los efectos de la técnica legislativa, hay que deducir tres consecuencias:

a) Imposibilidad de que el legislador estatal establezca que determinadas normas de su ordenamiento sean supletorias. El principio está en la Constitución y, como hemos dicho, se predica del ordenamiento en su conjunto, no de una norma concreta, y tiene el carácter de una regla de aplicación del Derecho, no de un título atributivo de competencias; y establecer la supletoriedad de una norma por ley supone interpretar que la cláusula de supletoriedad es un título atributivo de competencias. No obstante, es frecuente que el legislador utilice tal técnica. Ejemplo de ello durante el año 1989 son la Ley 8/1989, de 13 de abril, de régimen jurídico de las tasas y los precios públicos en su art. 9.2 y en su disposición adicional séptima, y la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función estadística pública en su art.3.2.

b) Hay que recurrir al principio de supletoriedad sólo en casos excepcionales, cuando en el propio ordenamiento no se encuentre una posible norma a aplicar y se deduzca claramente que existe un auténtico vacío normativo, no una voluntad del legislador autonómico de no regular una materia.

c) Para una correcta aplicación del principio de supletoriedad es imprescindible distinguir entre los tipos de normas a aplicar. Desde este punto de vista, las normas que afectan a relaciones entre particulares o entre ciudadanos y poderes públicos y, especialmente, las que crean derechos subjetivos, están más claramente necesitadas de aplicación supletoria —en virtud del principio de igualdad entre los ciudadanos españoles— que normas de competencia, de procedimiento, organizativas o sancionadoras, de muy difícil trasplante a otro ordenamiento.

C) Acumulación de títulos competenciales

En los últimos años, el legislador estatal ha utilizado la técnica de acumular títulos competenciales para justificar su potestad para dictar una determinada norma. Esta técnica ha sido inducida, en cierta manera, por el TC que a menudo la utiliza para fundamentar competencias. La STC 227/1988 sobre la Ley de Aguas sería un caso paradigmático. El actual

proyecto de ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, parece construir una inexistente competencia estatal en urbanismo en base a acumular las competencias estatales del art. 149.1 CE en sus apartados 1, 8, 13, 18 y 23; se trata de un caso patológico y, a primera vista, probablemente inconstitucional, de tal técnica.

Sin llegar a tales extremos hay que partir de la base que las reglas de distribución de competencias permiten establecer con seguridad que las materias reguladas en leyes estatales o autonómicas deben responder a competencias del Estado o de las CCAA.

No obstante, es lógico que toda ley afecte a más de una competencia; pero, en cualquier caso, los preceptos de una ley pueden deslindarse unos de otros y cada uno de ellos debe responder solamente a un título competencial, no a dos o más.

De otra parte, la acumulación de títulos para justificar competencias no las refuerza y, además, es absurdo por innecesario. Cada precepto de una ley debe estar amparado en una, y sólo en una, competencia. Por ello, en lugar de acumular títulos para justificar el conjunto de una ley hay que precisar, por el contrario, la relación entre títulos competenciales y los preceptos de un texto normativo. Para dar seguridad al intérprete y, sobre todo, para evitar conflictos, las leyes, tanto estatales como autonómicas, deberían en su preámbulo justificar cada precepto en su título competencial respectivo.

D) Problemas derivados de los distintos techos competenciales

Es evidente la dificultad de legislar en un Estado de entes autonómicos con bloques competenciales distintos y desiguales. Por ello se hace necesario que el legislador estatal prevea el ámbito de aplicación de sus leyes —en relación a sus títulos competenciales derivados del bloque de constitucionalidad— con el fin de precisar el alcance de los mismos.

A modo de conclusiones, dos serían las recomendaciones generales —aparte de las más concretas que hemos ido apuntando— de técnica legislativa.

Primera. A los efectos de solucionar muchos de los problemas anteriores, hay que señalar que los preámbulos —debido a su naturaleza interpretativa y a su función directiva dentro de la estructura de la norma— han de ser cada vez más los lugares adecuados para justificar y precisar el sentido de la misma a los efectos de su función en la relación entre ordenamientos. En este orden de cosas hay que señalar:

a) Deben justificarse las competencias estatales y/o autonómicas en virtud de las cuales se elabora la ley.

b) Debe razonarse, en su caso, el carácter básico de la norma estatal.

c) Deben argumentarse los motivos —de sistemática, economía normativa, correcta intelección, etc.— de utilizar duplicaciones normativas con normas de otro ordenamiento que, en todo caso, tendrán carácter excepcional.

d) También se debe justificar, en su caso, la distinta eficacia territorial de las leyes estatales.

Segunda. En las normas de la parte dispositiva que encabeza la ley o en las disposiciones finales —según el modelo que se adopte— de las leyes estatales, deben señalarse:

- a) Las normas estimadas básicas.
- b) El ámbito territorial de las mismas.