

# ONCE TESIS Y UNA PREMÁTICA PARA RESTABLECER LA DIGNIDAD DE LA LEY

MERCEDES FUERTES  
Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de León

I. QUE LA LEY SEA LA NORMA SUPREMA NO SIGNIFICA QUE DEBA SER OPULENTE, POR EL CONTRARIO, DE MANERA MODESTA DEBE DIRIGIRSE A ESTABLECER UNA REGULACIÓN COHERENTE DE UNA MATERIA.—II. QUE LA LEY SE DEFINA POR SU NATURALEZA FORMAL, SU APROBACIÓN PARLAMENTARIA, NO PUEDE SIGNIFICAR QUE SE BENEFICIEN DEL CARÁCTER LEGAL PREVISIONES QUE SE INTRODUCEN EN EL ÚLTIMO MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO.—III. QUE LA LEY SEA SUPREMA NO SIGNIFICA QUE SU LENGUAJE SEA SUPERIOR NI ELEVADO. LA LEY DEBE EXPRESARSE DE MANERA CLARA, PRECISA Y CONCISA.—IV. QUE LAS LEYES SE DIRIJAN A LA CONSECUCCIÓN DEL BIEN COMÚN EXCLUYE QUE DEBAN INCLUIR DISPOSICIONES VACUAS O CÁNDIDAS.—V. LA LEY HA DE RESPONDER A UNA NECESIDAD CONCRETA, NO A REALIDADES INEXISTENTES.—VI. LA PROGRESIVA COMPLICACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES NO DEBE TRASLADARSE A LA LEY E IMPLICAR UNA INNECESARIA COMPLEJIDAD.—VII. LAS LEYES HAN DE DIRIGIRSE A ORDENAR Y A FACILITAR LAS RELACIONES SOCIALES, NO A CREAR O A INCREMENTAR DE MANERA GRATUITA LA CONFLICTIVIDAD.—VIII. LAS LEYES DEBEN CREER EN SÍ MISMAS Y NO RETRACTARSE A CONTINUACIÓN Y, MENOS AÚN, QUE LOS GOBIERNOS PERTURBEN SU ADECUADA INTERPRETACIÓN.—IX. LAS LEYES DEBEN PROCURAR LA ESTABILIDAD Y BUSCAR SU PERMANENCIA. POR TANTO, NO PUEDEN SER OBJETO DE INCESANTES MODIFICACIONES.—X. LAS LEYES SON EXPRESIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, EN CONSECUENCIA, NO DEBEN CONTENER ACTOS ADMINISTRATIVOS.—XI. EL LEGISLADOR CONSTITUCIONAL DEBE MANTENERSE DENTRO DE LOS CONTORNOS DE SU FUNCIÓN, SIN INTERFERIR NI DESAUTORIZAR LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES.—XII. PREMÁTICA.

## RESUMEN

Denuncia la autora en este Estudio las preocupantes quiebras en el Estado de Derecho que está generando la defectuosa actuación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas autonómicas. Analiza ejemplos de leyes que multiplican la inseguridad jurídica, contradicen la doctrina constitucional, originan más problemas y conflictos que los existentes, resultan imprecisas o vacuas, son objeto de continuas modificaciones. En fin, de manera especial, llama la atención sobre las leyes que pretenden anular los poderes de ejecución de las Administraciones públicas, así como las que implican una fraudulenta inejecución de sentencias firmes, causando una grave indefensión a los ciudadanos.

*Palabras clave:* Leyes; potestad legislativa; procedimiento legislativo; inejecución de sentencias.

## ABSTRACT

The article denounces the worrying breakdowns in the system generated by deficient legislation coming out of the Spanish Parliament. It analyzes examples of laws that multiply legal insecurity, contradict the constitutional doctrine and create more problems and conflicts than the existing ones they were meant to tackle. Only too often, the wording turns out to be

vague or vacuous and so the legislation has to be continuously amended. The author draws attention to the laws that try to annul the power of public Administrations to enforce legality, as well as those that entail fraudulent non-enforcement of firm judgments.

*Key words:* Laws; legislative legal authority; legislative procedure; non-enforcement of judgment.

Nadie disiente a la hora de reconocer la dificultad para desenvolverse en el sistema normativo. La multiplicación de las fuentes del Derecho y la complejidad de las regulaciones constituyen el paisaje desnaturalizado y lleno de obstáculos con el que ya contamos los juristas de manera resignada. Esta situación aúna a toda la doctrina en su crítica. La censura es unánime. En especial, se apuntan las más afiladas descalificaciones hacia la crisis que padece la norma central: la Ley.

Es cierto que en todas las épocas se han levantado algunas voces que han denunciado los desórdenes normativos, frente a la actitud pastueña de quienes aceptan las formas convencionales. Sin necesidad de remontarnos a las obras clásicas sobre la ciencia de la legislación<sup>1</sup> ni a los comentarios a favor de la codificación con la recepción del Derecho romano, sirva recordar la opinión de Ramón Ortiz de Zárate sobre el barullo legislativo: «*nuestra imperfecta legislación es un confuso laberinto, en que apenas es dado ni aun a fuerza del más improbo estudio, ni del más constante ejercicio, ni de un esclarecido ingenio, conseguir altos objetivos para que ha sido establecida la justicia*»<sup>2</sup>. Poca extrañeza pues ante el embrollo normativo, ya que ha sido constante la maraña trezada por el enredado quehacer de muchos.

Si me atrevo a llamar la atención en este momento es porque, en los últimos decenios, se ha incrementado el coro de reproches hacia los desmanes del legislador y se acopian originales calificativos para bautizar estas tropelías. Se habla de leyes ómnibus y desbocadas; de la hipertrofia, diarrea o avalancha normativa; del Ordenamiento contaminado y de la chatarra legal; de una «*elefantiasis legislativa desordenada*»; de las «*bombas racimo*»; de las leyes retales; de los escondites jurídicos... Como si

<sup>1</sup> Lectura básica siempre han constituido las obras de Platón (Las Leyes), Aristóteles (La Política), Cicerón (Sobre las Leyes), las obras de los iusnaturalistas del siglo XVII, etc... que, como es de sobra sabido, recogen ideas críticas esenciales sobre las leyes.

<sup>2</sup> Análisis histórico-crítico de la legislación española, Vitoria, 1844. Con anterioridad, de manera algo más contundente se pronunció FRANCISCO BERMÚDEZ DE PREDRAÇA. EN SU ARTE legal para estudiar la jurisprudencia (1614, facsímil reeditado por Civitas en 1992) escribía que es imposible retener por su fragilidad tantas decisiones de cosas como cada día se determinan «y que si cuando Calígula amenazó a los jurisconsultos, de que avia de quemar su inmensidad de libros, viera la barbaria de consultentes que ay agora, bien creo, que hiziera un sacrificio agradable a Vulcano con que resucitara la pureza de la jurisprudencia».

ante comportamientos psicológicos estuviéramos, se analiza la reciente legislación.

Quien prefiere mantener el humor ante tamaños despropósitos diferencia entre la legislación ciclotímica, la autista, la egoísta, la esquizofrénica, la obsesiva, la anoréxica, la présbita, la neurótica, la verborreica, la disléxica...<sup>3</sup>. Situaciones que distan mucho del origen de la Ley.

El primitivo bastidor que instalaron los Ilustrados y sobre cuya decoración se precipitó la revolución francesa ha sido bien explicado. Aquel entramado alentaba la aspiración de sustituir el gobierno de los nobles por el de las leyes y la obra culminó con la sacralización de la Ley. Pero, no lo olvidemos: una ley *racional*<sup>4</sup>.

No obstante, pronto un nuevo «linaje» se apropió de los ritos. Primero la burguesía naciente y, después, sucesivos protagonistas (gremios, asociaciones, partidos políticos, sindicatos, concretos interesados, lobbys, nuevos caciques locales...) han ido introduciendo sus voluntades en las sacras leyes, pues la ampliación de sus extensas aspiraciones ha contribuido a ensanchar el ámbito de las conductas a regular. De la primigenia atención a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos (arts. 4 a 7 de la Declaración de los derechos del hombre)<sup>5</sup>, las Leyes contienen en la actualidad precisiones sobre minúsculos aspectos del comportamiento social.

<sup>3</sup> Las citadas denominaciones han sido utilizadas por muchos profesores. Sirva el mero recordatorio de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. NIETO, P. LUCAS VERDÚ, F.J. LAPORTA, etc. Las que hacen referencia a las patologías psíquicas son las divertidas calificaciones de L. VANDELLI, *Trastornos de las instituciones políticas*, Coed. Trotta-FAME, Madrid, 2007 (traducción de T. Cano Campos). Esta edición está precedida por el Prólogo para españoles de F. SOSA WAGNER que ofrece de manera festiva sabrosos ejemplos publicados en los boletines oficiales. También en la doctrina francesa se ha llamado la atención sobre el gran desorden normativo. Una relevante muestra fueron las jornadas organizadas en 2005 que se publicaron en el número 1 del año 2006 en la *Revue du Droit Public* insistiendo en los informes y pronunciamientos del Consejo de Estado, la inflación legislativa, las leyes vacías de normas y llenas de intenciones, los excesos reglamentarios, el gran trastorno derivado de la legislación europea, etc...

<sup>4</sup> Entre las muchas explicaciones, sirva el recordatorio de las siempre certeras palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, (Ed. Civitas, Madrid, 5ª ed. 1998) y *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, (Ed. Civitas, Madrid, 1999). De manera más incisiva, los recomendables libros de A. NIETO, como *Balada de la Justicia y la Ley* (Ed. Trotta, Madrid, 2002) y *Crítica de la razón jurídica* (Ed. Trotta, Madrid, 2007). Recuerda Virgilio ZAPATERO en su espléndido «Estudio preliminar» a *Nomografía o el arte de redactar leyes* de J. BENTHAM la pasión de los ilustrados por la ley, tanto como muestra el hecho de que los llevó a construir en una antigua capilla «el club de los nomófilos», pág. XVII. En fin, de obligada cita, pues fue la principal palanca de este cambio revolucionario, es el Discurso del método de R. DESCARTES. Como han recordado muchos autores, entre otros G. PECES BARBA (*Tránsito a la modernidad*, Mezquita, Madrid, 1982, pág. 146), el título con el que se bautizó esta nueva época fue «el siglo de la razón». Sobre la razonabilidad en la práctica legislativa también debe leerse J.A. GARCÍA AMADO, «Razón práctica y teoría de la legislación», *Derechos y libertades*, núm 9/2000, págs. 299 y ss.

<sup>5</sup> Entre los muchos trabajos que cuentan la conformación de la Ley tras la obra de la Ilustración, sirva en estos momentos la remisión a las completas explicaciones de S. MUÑOZ MACHADO en el capítulo «Reconstrucción de la teoría de la Ley» (en especial párrafos 39 y ss) en el tomo segundo de su *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Ed. Iustel, Madrid, 2006, págs. 553 y ss. Contiene significativos ejemplos relativos a la influencia

Además de este crecido desenfreno, que se dirige a acoger en el seno de esta religión normativa cualquier conducta humana, han aparecido más sacerdotes que confían en el dominio reverencial de las normas. Junto a las instancias europeas que nos inundan con minúsculos y concisos detalles, en España el reconocimiento de la potestad legislativa a todas las Comunidades Autónomas ha multiplicado el ceremonial normativo. Con tanto sacerdote no es extraño que todos quieran ser los portadores del mejor culto y traten de descalificar como herejías de inconstitucionalidad o ilegalidad las disposiciones que otros adoptan.

Aunque es cierto que hay un asunto en el que todos los legisladores coinciden y les conduce a adoptar las previsiones con absoluta unanimidad, sin distinción de partidos: el relativo a sus privilegios y derechos.

En fin, el escenario está ciertamente embrollado, más que el frecuentemente invocado patio de Monipodio. Por un lado, múltiples protagonistas, y, por otro, infinitas disposiciones<sup>6</sup>.

En estas circunstancias no podemos esperar los juristas que los ciudadanos nos tomen en serio, al presentarnos con tal cúmulo de normas siempre prestas a ser invocadas para defender cualquier argumentación<sup>7</sup>. Algún coto hay que fijar si realmente aspiramos, no sólo a mantener la dignidad de un oficio sino, sobre todo, a unas relaciones con cierta seguridad y a que se corrijan las desigualdades y arbitrariedades.

---

de los lobbys e, incluso, la «compra» del sentido de una legislación por grupos de presión o empresarios J.F. MALEM SEÑA, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000.

<sup>6</sup> Me atrevo a hablar de «infinitas» leyes, porque tras un número finito de disposiciones siempre nos dan noticia de otra norma, de los conflictos de las interpretaciones o de la necesidad de aprobar una nueva reforma. Parece no haber límite a la regulación. Pero si a los números nos referimos, como una genérica muestra que puede resultar expresiva, podemos saber a través de un rápido recorrido por las salvadoras bases de datos que, por ejemplo, sólo durante el año 2007 se aprobaron más de 800 reglamentos comunitarios y 76 directivas; el Parlamento español aprobó más de 83 Leyes, las Asambleas legislativas autonómicas, más de 200. ¡En un sólo año! Porque si consideramos los últimos cinco años, son más de ¡1000! las leyes autonómicas aprobadas, más de ¡300! leyes estatales; y el número de las disposiciones es de vértigo, pues en estos últimos cinco años, desde enero de dos mil tres hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil siete, si dicen verdad las bases de datos y no se trata sólo de presumir, cuentan más de ¡8.600! reglamentos comunitarios y mas de ¡600! directivas. Cuando ésto escribo se ha conocido que el Ministerio de Economía ha contabilizado las normas que ha de modificar antes de finales de 2009 para acomodar la Directiva de libre petición de servicios (Directiva 2006/123, de 12 de diciembre): ¡60 leyes y 2360 reglamentos! En fin, no creo necesario insistir en las miles de disposiciones reglamentarias publicadas en estos mismos periodos, por la Administración estatal, las Administraciones regionales y las miles de Administraciones locales; ni en el largo y variopinto contenido... parece suficiente esta superficial muestra para advertir la borrachera o el mareo normativo en el que estamos inmersos.

<sup>7</sup> No resulta ocioso recordar que esta es frecuentemente la visión de los juristas que aparece en las óperas. Así, entre los más conocidos el doctor Bartolo de Las bodas de Fígaro de Mozart que repite: «*Se tutto il codice dovessi volgere, se tutto l'indice dovessi leggere, con un equivoco, con un sinonimo, qualche garbuglio si troverà*». Más puede leerse en F. Sosa WAGNER, *Los juristas, las óperas y otras Soserías*, Ed. Civitas, Madrid, 1997. También recuerda A. NIETO una de las glosas recopiladas por Acursio «*erubescimus sine lege loquentes*» (nos avergonzaríamos si no invocáramos alguna Ley), *Crítica a la razón jurídica*, cit., pág. 105.

Porque entre los cuantiosos daños que esta situación origina, mucho padecen la seguridad jurídica y la Justicia<sup>8</sup>. Con rotundidad lo ha denunciado A. NIETO: «la ley termina siendo una celestina para violar a la Justicia»<sup>9</sup>.

Resulta imprescindible, en consecuencia, abordar cuanto antes esta perniciosa situación. Buen consejo ofrece Voltaire, «¿queréis tener buenas leyes?, quemad las vuestras y haced unas nuevas»<sup>10</sup>, lástima que sea imposible quemar las Leyes vigentes y tratar de empezar de nuevo. Pero tampoco resulta fácil que se cambien los modos que han llevado a esta caótica situación. Porque, a pesar de las críticas unánimes de la doctrina, no se atisba la voluntad de establecer nuevas pautas de conducta para conseguir un sistema normativo claro, sencillo y coherente<sup>11</sup>.

Quienes reflexionan y escriben sobre este caos, insisten en que cualquier medida o propuesta ha de partir del reconocimiento del imperio de la Ley<sup>12</sup>. Es cierto que la convivencia social necesita de un cierto orden y estabilidad, al menos, en apariencia. Bien necesario resulta que las Leyes consideren de manera abstracta y general las situaciones para garantizar la igualdad de los ciudadanos. También que las Leyes sean aprobadas por parlamentos representativos.

No seré yo quien discuta las bondades de tales exigencias, cuya conquista ha sido el fruto de sangrientos conflictos y de sesudos estudios<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Y. GAUDEMET en «*La loi administrative*», en RDP 1/2006, pág. 80 se refiere a una circular del primer ministro francés de 1995 para evitar el derecho «oscuro, inestable y finalmente injusto». Tiene interés también la cita que repite mucho del Consejo de Estado francés: «*Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus une oreille attentive*». En fin, recuerda Virgilio ZAPATERO en su citado «Estudio preliminar», el éxito de la obra de MURATORI, «*Dei Difetti della Giurisprudenzia*» (1742), quien aludía al «clima de inseguridad e incertidumbre provocado por los defectos intrínsecos de la legislación... un ordenamiento que estaba integrado por un gran conglomerado del derecho del soberano, el *ius commune*, los derechos especiales, los locales, las costumbres, la jurisprudencia «farragosa y confusa»...», pág. XXI. Me pregunto si no estamos retrocediendo a ese siglo XVIII.

<sup>9</sup> En la citada *Crítica a la razón jurídica*, pág. 123. Con anterioridad podemos leer: «la arbitrariedad del Legislador democrático es mucho más grave que la del déspota de antes y, como la desbordada plétora de las leyes imposibilita su conocimiento real, la inseguridad ha aumentado».

<sup>10</sup> Cita que recojo de F.J. LAPORTA en su trabajo «Teoría y práctica de una legislación: una introducción general» en la obra colectiva dirigida por A. MENÉNDEZ, *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Coed. Civitas-Colegio de Eméritos, Madrid, 2004.

<sup>11</sup> Insistía S. PUFENDORF que las leyes generales debían ser pocas y «para que el sentido de la ley se comprenda correctamente, corresponde a los que la promulgan aplicar toda la claridad que sea posible», en *De los deberes del hombre y del ciudadano*, CEP, Madrid, 2002, pág. 29. Mucho se ha repetido la necesidad de que las leyes sean claras y precisas, poco numerosas, reunidas en un código, sin lagunas y benévolas, como recuerda Virgilio ZAPATERO en su Estudio preliminar. Entre otros trabajos y manuales sobre la ciencia de legislar recuerda la importante Dissertation de Federico II de Prusia ante la Academia de las Ciencias de Berlín (pág. XXXVI).

<sup>12</sup> Una completa defensa realiza F.J. LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión nueva*, Ed. Trotta, Madrid, 2007.

<sup>13</sup> Por todos, sirva la remisión a las explicaciones de S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado...*, cit., págs. 553 y ss.

Pero que estemos de acuerdo en el ideal de lo que debería ser una Ley, no significa que algunos nos conformemos con vivir o explicar una irreal y utópica ensoñación, ni mantengamos una tranquila indiferencia ante la existencia de muchas Leyes que incumplen las exigencias de la ortodoxia jurídica. Porque ¿satisfacen todas las Leyes esos mínimos presupuestos que durante siglos las han colocado como las normas superiores y centrales de los sistemas jurídicos? ¿Son realmente Leyes las que así se bautizan en los boletines?

Es cierto que los cuatro caracteres esenciales, los cuatro pilares básicos sobre los que se levanta el altar de la Ley, han sido matizados en los últimos decenios por la dogmática jurídica. Cuando se loja la necesaria generalidad y la abstracción de la Ley, notas que garantizan la igualdad de los ciudadanos, ha de precisarse a continuación la admisibilidad de algunas Leyes singulares, bien dirigidas a personas determinadas, bien aprobadas para casos o circunstancias concretas. Me ocupo más adelante de algunos supuestos extravagantes<sup>14</sup>. Las otras dos columnas sobre las que se ha levantado la grandeza de la Ley, su superioridad como fruto de la soberanía popular, y su irresistibilidad, han perdido también parte de su robusta densidad. Los condicionantes derivados de otras instancias normativas, así como la fiscalización atribuida a los Tribunales Constitucionales, son las conocidas causas que han conducido a ampliar el Templo normativo y que el ara de la Ley no sea el preferente<sup>15</sup>.

Pero que existan matices a estos cuatro caracteres, que hayamos descubierto que no son tan inquebrantables y que tienen sus excepciones, no debe conducir a que admitamos que los Parlamentos suban al altar jurídico disposiciones que no satisfacen las mínimas exigencias, que los sacerdotes nos impongan cualquier idolillo o nueva tabla como Ley. Y esto es lo que denuncio: la abusiva y, en ocasiones, casi grosera utilización del mito de la Ley, que presenta como voluntad general lo que son inconfesables antojos cuando no simples atropellos. Denuncio el saqueo de la seguridad jurídica y de la igualdad ante la Ley.

---

<sup>14</sup> S. MUÑOZ MACHADO en el tomo I de su *Tratado...*, cit., da buena cuenta de la evolución doctrinal de estas leyes singulares en la doctrina extranjera, desde los dictámenes de C. SCHMITT, el conocido trabajo de E. FORSTHOFF, «über Massnahme Gesetze» en *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, 1955, págs. 211 y ss., así como un adecuado resumen de la reunión de la *Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* en 1956, que se dedicó de manera monográfica a la Ley como norma y medida. En España, entre otros, pueden verse: G. ARIÑO, «Leyes singulares, leyes de caso único», RAP núm. 118, págs. 57 y ss. J.A. MONTILLA MARCOS, *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Ed. Civitas, Madrid, 1994 y C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

<sup>15</sup> Completas y sistemáticas explicaciones ofrecen J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ECERA, Madrid, 1988, págs. 513 y ss., y S. MUÑOZ MACHADO en su ya citado *Tratado...*, págs. 560 y ss.

Me gustaría, por ello, reanudar el debate que han planteado destacados autores<sup>16</sup>. Nos adentramos en una época de cambio y, para avanzar hacia el horizonte de nuevas construcciones, hay que tener las ideas claras, iluminadas por la sencilla ortodoxia que la doctrina clásica precisó sobre la Ley, y no oscurecidas por interesadas ambigüedades o confusas prácticas abusivas. De ahí que alerte sobre este saqueo con concretos ejemplos que, de una trabajosa lectura de la última legislación, he extraído. Mucho es el esfuerzo para atender a las minucias normativas, pero la claridad que quiero mostrar ante los excesos y atropellos legislativos, me impiden quedarme en los terrenos de las ideas generales. Es conveniente saltar al fango de las específicas regulaciones.

En consecuencia, presento las siguientes tesis.

I. QUE LA LEY SEA LA NORMA SUPREMA NO SIGNIFICA QUE DEBA SER OPULENTE, POR EL CONTRARIO, DE MANERA MODESTA DEBE DIRIGIRSE A ESTABLECER UNA REGULACIÓN COHERENTE DE UNA MATERIA

Ruboriza tener que recordar que la Ley como mandato normativo que aprueba el Parlamento ha de tener una mínima razonabilidad y coherencia. Para ello están previstos los sucesivos trámites que conforman el procedimiento legislativo: informes que justifiquen la nueva regulación, actuaciones para proponer opciones o redacciones alternativas, fases de discusión de los distintos pareceres de los parlamentarios, audiencia de especialistas o principales afectados, etc. Trámites todos dirigidos a establecer el contenido esencial de una materia. Una mínima regla de claridad y sensatez debería ser: una Ley para cada materia, una materia en cada Ley. De ahí que no falten llamadas a favor de una nueva codificación.

Sin embargo, ésto resulta en la actualidad una lejana ilusión. Como es de sobra conocido, la tramitación de un procedimiento legislativo se utiliza para incorporar previsiones, modificaciones, matices y reformas de otras muchas regulaciones<sup>17</sup>. ¡Cómo es posible que en muchas ocasiones haya más disposiciones adicionales y finales que texto articulado!<sup>18</sup>. Constituyen práctica habitual, que ha desoído toda crítica, las llamadas

<sup>16</sup> Además de los ya citados, considero también de imprescindible lectura los libros de T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ sobre la arbitrariedad y, entre ellos *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1998.

<sup>17</sup> Hace tiempo que también E. JIMÉNEZ APARICIO alertó sobre similares cuestiones en «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», RCEC, núm.3/1989, págs. 143 y ss.

<sup>18</sup> Entre los muchos ejemplos que nos encontramos sirvan sólo los siguientes: la Ley que aprueba los presupuestos generales del Estado para 2008, contiene setenta y una disposiciones adicionales y 17 disposiciones finales; la que aprobó los presupuestos para 2007, sesenta y seis disposiciones adicionales y quince finales; y así se podría seguir recordando.

leyes de «acompañamiento», esos textos que aparecen normalmente a final de año y que, como tren escoba, recogen centenares de precipitadas ocurrencias de reforma. Todas las Comunidades autónomas aprueban ese batiburrillo de modificaciones y también el Parlamento nacional así lo ha hecho durante mucho tiempo. Es cierto que, como cumplimiento de una promesa electoral, que criticaba ese abuso de los anteriores Gobiernos, no se han publicado estas leyes revoltijo de reformas en los últimos años. Claro que el hecho de que se rechace la utilización de una ley «escoba» no implica que no se utilicen «escobones» como son las leyes tramitadas a final de año para incorporar las nuevas reformas como disposiciones adicionales o finales.

Una muestra: varias leyes se aprobaron en la misma fecha, el día 28 de diciembre de 2007, el último viernes del año, y en las mismas se contienen modificaciones de otras que nada tienen que ver con la materia que regulan. La Ley de control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso introduce una disposición final que modifica la Ley de marcas; la Ley del cine modifica la Ley de venta de bienes muebles a plazos, así como las leyes que regulan los impuestos sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades; la Ley que adopta medidas de impulso a la sociedad de información modifica la Ley de sociedades de responsabilidad limitada, la Ley de sociedades anónimas, la ley de comercialización a distancia de servicios financieros, la Ley sobre coeficientes de inversión... Además de nuevas modificaciones que se introdujeron en la Ley que aprobó los presupuestos generales del Estado para el año 2008. Y ello a pesar de la conocida doctrina del Tribunal constitucional, en especial, la de su sentencia de 28 de junio de 1994, que insistió en que las leyes de presupuesto poseen «un contenido mínimo, necesario e indisponible» porque el principio de seguridad jurídica «exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional».

Nada se puede añadir a la crítica que la mejor doctrina ha hecho a estos engendros legislativos. Sirva, por todos, la referencia a la citada obra del García de Enterría, «**Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas**». Y es que la necesidad de mantener la seguridad jurídica impone un rechazo contundente a esas leyes tan acogedoras... y, a la vez, tan casquivanas. La seguridad jurídica exige cierta facilidad en el conocimiento de las certezas y previsiones, lo que padece de manera bien grave con esos «escondites» y «sorpresas» normativas. Es evidente que ello conduce a la quiebra de principios básicos de todo Estado de Derecho.

Para luchar contra estos engendros invoco la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la declaración de inconstitucionalidad de las modificaciones legislativas y otras previsiones diversas incluidas en las Leyes que

aprueban los presupuestos generales y que nada tienen que ver con el contenido necesario de las mismas. Como es sabido, dos son los requisitos que el Tribunal establece para admitir esas otras disposiciones: por un lado, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto; y, por otro, que su inclusión esté justificada por ser un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica.

A mi juicio, estos mismos requisitos deberían exigirse a las nuevas disposiciones adicionales o finales que se pretendan incorporar a un proyecto de ley durante su tramitación parlamentaria. Desde antiguo repetimos: *ubi eadem ratio...*, pues ésta es una ocasión. Puede aplicarse esa misma doctrina para estos abusos y exigir: por un lado, que el nuevo añadido tenga relación directa con la materia que se regula; por otro, que se justifique la inclusión para la mejor acomodación y coherencia entre las leyes. Sin satisfacer estas exigencias no deberían permitirse parches legislativos. Debe rechazarse que una ley sobre una materia específica encubra modificaciones de otras leyes. Para evitar estos desafueros, quiero avanzar una segunda tesis.

## II. QUE LA LEY SE DEFINA POR SU NATURALEZA FORMAL, SU APROBACIÓN PARLAMENTARIA, NO PUEDE SIGNIFICAR QUE SE BENEFICIEN DEL CARÁCTER LEGAL PREVISIONES QUE SE INTRODUCEN EN EL ÚLTIMO MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

En la actualidad resulta indiscutible la delimitación formal de las Leyes. Es su aprobación parlamentaria la que encumbra una disposición a la alta categoría legislativa. Pero no debemos admitir, sin límite ni condición, que se beneficien de esa exaltación cualesquiera previsiones que aparecen en los últimos trámites del procedimiento legislativo. Del mismo modo que descalificamos a los extraños que se incorporan de forma imprevista, para hacer una gracieta, a una cuidada foto de familia.

El remedio parece elemental: no admitir tales incorporaciones. Para ello contamos, además, con los Reglamentos de las Cámaras. Es cierto que la regulación es algo parca. Recoge sólo la previsión de introducir inicialmente «enmiendas **de adición**» a los textos presentados y, con posterioridad, aquellas que permitan una aproximación de criterios, de carácter transaccional, así como las que persigan la subsanación de errores e incorrecciones. Si estos preceptos se leen con sano juicio, sin mirada interesada ni ánimo tergiversador, habrá de advertirse que las enmiendas se conciben como incorporación de otra propuesta alternativa o variante, como arreglo o retoque, pero siempre han de atender a la materia que se

discute. Quedan vedadas las adiciones que sean extrañas y ajenas a la naturaleza del proyecto.

El Tribunal Constitucional ha realizado algunas afirmaciones, con relación a la facultad de incorporar enmiendas en el Senado para añadir disposiciones en los proyectos de ley, que conviene situar en sus adecuados términos, porque sacarlas fuera de su contexto podría perturbar la propuesta que aquí formulo. La doctrina jurisprudencial hay que acogerla dentro de cada concreto conflicto, sin extrapolaciones interesadas.

En la sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de medidas de la función pública (la número 99, de 11 de junio de 1987), se examinó la constitucionalidad de varias disposiciones adicionales que se habían introducido como enmiendas en el Senado<sup>19</sup>. A través de las mismas se reestructuraban cuerpos de funcionarios. Pues bien, ante la alegación de inconstitucionalidad formal por impedir que esas nuevas propuestas se discutieran como proyectos de ley por el Congreso y se tramitaran como enmiendas en la fase final del procedimiento, el Tribunal afirmó, con expresión exagerada a mi entender, que no existe límite alguno «ni por su objeto ni por su contenido» para presentar enmiendas<sup>20</sup>. Expresión tan categórica resulta poco afortunada para un Tribunal, más bien, un exceso. Para salvarla, esa afirmación debiera entenderse en los estrictos términos del debate. Esto es, durante la tramitación de la ley de reforma de la función pública podían añadirse enmiendas dirigidas a reestructurar cuerpos de funcionarios. Ahí no hay límite objetivo con relación a la misma materia, porque la ley se dirigía a la reforma de la función pública. Pero en modo alguno debe sacarse esa exagerada afirmación del contexto para permitir enmiendas con relación a otras cuestiones, cualquiera que fuere su objeto o contenido.

Mejor redacción ofrece otra sentencia posterior. Me refiero a la que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional de la Ley reguladora del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (sentencia núm. 194, de 19 de julio de 2000). Una nueva disposición adicional se aupó al texto legal en el Senado para establecer un peculiar tratamiento fiscal cuando la Administración realizaba una comprobación del valor de los inmuebles objeto de un negocio.

---

<sup>19</sup> Sobre estas sentencias pueden leerse los comentarios de M.P. BIGLINO CAMPOS, «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87», REDC, núm. 24, págs. 211 y ss.; y E. JIMÉNEZ APARICIO, «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», RCEC, núm. 3/89, págs. 143 y ss.

<sup>20</sup> La expresión del Tribunal fue la siguiente: «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno».

El Tribunal declaró su inconstitucionalidad por razones de fondo, no por las de forma alegadas, que es lo que aquí interesa y lo que ahora quiero recordar. La razón: porque el reglamento del Senado no limita el alcance de las enmiendas «que modifiquen el texto del proyecto enviado». Reconoció el Tribunal que, si las enmiendas suponían una «innovación importante», quizá debería seguirse el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, por razones de «corrección técnica y buena ordenación», así como por «resultar más acorde con la posición constitucional» del Senado. No obstante, terminó señalando que esas sensatas ideas no se deducían del bloque constitucional.

En todo caso, de esta argumentación sí deriva el importante límite al contenido de las enmiendas que nada tienen que ver con el objeto del proyecto de ley, pues no son en puridad «modificaciones ni añadidos» a la materia que se quiere regular, sino algo extraño a la misma. Por todo ello, defendiendo la siguiente tesis: cuando se pretenda incorporar una regulación distinta, aunque sea tan breve como la modificación de un precepto legal, deberá iniciarse el procedimiento legislativo apropiado para no eludir trámites ni debates. En los órganos y letrados de las Cámaras descansa, pues, la facultad de evitar los disparates y abusos.

### III. QUE LA LEY SEA SUPREMA NO SIGNIFICA QUE SU LENGUAJE SEA SUPERIOR NI ELEVADO. LA LEY DEBE EXPRESARSE DE MANERA CLARA, PRECISA Y CONCISA

Defecto muy caricaturizado de todas las profesiones ha sido subrayar la abusiva utilización de una jerga propia. Así se representa también a los juristas en muchas obras teatrales al multiplicar las interpretaciones, introducir dudas donde había seguridad, enmarañar enredos... Pero que eso lo hagan grotescos personajes de sainete no significa que deba asumirlo ¡el propio legislador!

Diderot incluyó en la Enciclopedia muchos aspectos del canon para legislar que formuló Montesquieu en su *Espíritu de la Leyes*. Y es que desde siempre muchos autores han insistido en esa misma idea: el lenguaje ha de ser claro, preciso y conciso<sup>21</sup>. Sin embargo, cada vez es más dificultosa la lectura de las leyes. Los artículos se superan en longitud, porque acumulan varios apartados. Pero junto al aliento que hay que tomar para leer

<sup>21</sup> Muchas son las citas que podría reproducir sobre el sencillo estilo que debe utilizar el legislador. Sirva la remisión al catálogo de criterios que recoge MONTESQUIEU en el libro XXIX de su *Espíritu...* cit., o las que recuerda VIRGILIO ZAPATERO en su completo «Estudio preliminar» ya citado, relativas a BENTHAM, VOLTAIRE o CONDORCET, quien, entre otras lindezas afirmaba que el lenguaje esotérico constituye una red para atrapar a los ciudadanos.

una disposición, lo que en ocasiones más espanta es la oscura redacción. ¿Qué quiere decir el legislador cuando se deduce de la lectura una cosa y la contraria? Nada extraña que muchos se pregunten qué lengua habla el legislador<sup>22</sup>. El tormento es mayor cuando se leen textos llenos de referencias a otros guarismos que, como claves enigmáticas, esconden las reformas<sup>23</sup>.

¿Qué hacer? Parece necesario afrontar una mínima formación de los políticos y acaso no fuera desatinado imponerles la obligada lectura de libros de historia, de novelas y de obras creativas, pues lejos quedan los ejemplos de los parlamentarios que eran conocidos escritores o ensayistas. Pero también, debería mostrarse el legislador humilde y aceptar el ofrecimiento de la Real Academia Española, en el sentido de realizar una corrección gramatical y ortográfica del proyecto final de las Leyes<sup>24</sup>. Ello conduciría a un mejor uso del lenguaje y evitaría que a los lectores de los boletines se nos colaran en el subconsciente sucesivos anacolutos, solecismos y demás barbarismos. Suscita envidia la defensa que desde hace años realizan el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado francés en el sentido de insistir en la inteligibilidad de los textos legales. Por razones de oscuridad han sido declaradas inconstitucionales algunas disposiciones<sup>25</sup>.

Esta nueva perspectiva debería ser atendida por los Tribunales.

<sup>22</sup> L. VANDELLI, *Trastornos de las instituciones políticas*, cit.

<sup>23</sup> Por ejemplo, la Ley de Cantabria de ordenación económica de 4 de abril de 2007, modifica varios preceptos de una Ley de «medidas» de esa Comunidad autónoma con diabólicas remisiones. Sirva sólo copiar el texto de uno de estos artículos: «Se modifica el artículo 12 de la Ley de Cantabria 7/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, referentes a las infracciones leves en materia de pesca marítima en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Uno. Quedan derogados los apartados b), d), e), f), g), i) del artículo 12.1 relativo a la pesca deportiva y b), c), d), f), g) del artículo 12.2 relativo a la actividad pesquera o extractiva profesional. Dos. Los apartados c), h), j) del artículo 12.1 pasan a ser los apartados b), c), d) del mismo artículo 12.1. Tres. Los apartados e), h) del artículo 12.2 pasan a ser los apartados b), c) del mismo artículo 12.2. Cuatro. Se incluye un nuevo apartado d) al artículo 12.2 que quedará redactado como sigue: «d) No tener debidamente cumplimentado el libro registro de la actividad pesquera.» ¿No hubiera sido más sencillo ofrecer el contenido vigente, tal como hace cualquier compilador?

<sup>24</sup> Al fin y al cabo las leyes son palabras y los legisladores deberían cuidarlas como diamantes, dijo J. Bentham como recuerda Virgilio ZAPATERO en el citado «Estudio Preliminar», cit. pág. LX. Por cierto, un trámite de corrección lingüística está previsto en el manual de elaboración de las normas de la Generalitat de Cataluña para comprobar el buen uso del catalán. También las Cortes de Castilla y León remiten los proyectos de ley a las Cátedras de Lingüística de las Universidades sitas en esta Comunidad autónoma. Estas lecturas impedirían títulos tan grotescos como el de la reciente Ley gallega de 17 de abril de 2008 que crea el colegio profesional de «detectives privados y privadas».

<sup>25</sup> Se cita como una de las primeras decisiones del Consejo Constitucional que subrayó como valor constitucional la accesibilidad e inteligibilidad la sentencia de 16 de diciembre de 1999. En el mismo sentido, el Consejo de Estado censuró un artículo fiscal exageradamente enrevesado y complejo de la Ley de finanzas de 2005, según cuenta B. Stirn «Lois et règlements: le paradoxe du désordre», RDP 1/2006, pág. 129.

#### IV. QUE LAS LEYES SE DIRIJAN A LA CONSECUCCIÓN DEL BIEN COMÚN EXCLUYE QUE DEBAN INCLUIR DISPOSICIONES VACUAS O CÁNDIDAS

Uno de los clásicos elementos definidores de las leyes ha sido su orientación al «bien común». La filosofía escolástica generalizó esta exigencia como criterio para analizar su validez y acomodación al orden divino y natural. Tras la obra de la Ilustración las pretensiones de las leyes son, en principio, más modestas, ya que, en términos generales, han de buscar una mejora de la sociedad, de las relaciones que en ella surgen... Sin embargo, en los últimos tiempos parece renacer una nueva moralidad pública. Los nuevos sacerdotes-legisladores levantan la vista de las relaciones cotidianas, manifestando elevadas aspiraciones y ansias generalizadas de bondad. Aprueban leyes que cantan los altos objetivos de la paz y la convivencia universal. Esa es la percepción tras leer leyes que ofrecen una inmensa vacuidad, un contenido insustancial, triviales afirmaciones, pueriles previsiones...

Ejemplo paradigmático es la Ley estatal de fomento de la educación y «cultura de la paz» (sic), Ley 27/2005, 30 de noviembre. Un texto que tiene, al menos, la ventaja de su brevedad. Aunque también es cierto que en sus cuatro artículos reitera cuatro veces la misma idea, a saber, que el Gobierno promocionará la paz. ¡Menos mal! De manera similar otras Asambleas legislativas autonómicas han elevado a los altares legales similares declaraciones<sup>26</sup>. Así, por ejemplo, en Cataluña, otra Ley, la de fomento de la paz en Cataluña (Ley 21/2003, de 4 julio) también se dedica a establecer la «enseñanza de la cultura de la paz» o «la participación plural y tolerante en los medios de comunicación»; promueve asimismo actividades a favor del desarme global y crea el Consejo Catalán de Fomento para la paz, que espero sepa convivir de manera pacífica y sosegada con otro organismo catalán, el «Instituto Internacional por la Paz», creado por la Ley 14/2007, de 5 de diciembre. No estaría bien que se hicieran la guerra.

En el País Vasco, la Ley de 28 de diciembre de 2007 ha aprobado la llamada «Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos». ¡No es una inocentada! En la misma se establece el compromiso de adoptar medidas «para abolir totalmente la deuda externa que el conjunto de países empobrecidos tiene contraída con los países enriquecidos, la banca internacional y las instituciones financieras internacionales», para vetar productos que generan «deuda ecológica», poner fin al «comercio desigual», promover «el dividendo de paz» y la desaparición de las institu-

<sup>26</sup> En otras Comunidades Autónomas los instrumentos normativos utilizados son más modestos: en Andalucía se han aprobado Decretos para fomentar la educación de la cultura de la paz; y en Extremadura, a través de una Orden se ha creado una Red Escuelas por una Cultura de Paz, Igualdad y NoViolencia (sic).

ciones financieras internacionales..., en fin, atender a los derechos de los inmigrantes para que «sus condiciones de vida respondan a los criterios de dignidad, equidad y justicia».

¿Debe un texto legal contener estas declaraciones? Algunos me dirán que tras la lectura de este resumen ciertos contenidos sí parecen necesarios, como la exigencia y respeto a la pluralidad en los medios públicos de comunicación, así como la atención a los derechos de los inmigrantes, respetando su dignidad, anhelo que comparten con los no inmigrantes. Otra cosa son las rimbombantes declaraciones sobre la promoción de la paz.

Ese es uno de los fines últimos del Derecho y los Gobiernos deben promover el interés público y el bien común. Pero deben actuar, no sólo cantar la bondad mediante campanudas declaraciones legales. ¿No se advierte cómo las vacuidades pueden desprestigiar los instrumentos legales? Las leyes han de atender al bien común, a las cuestiones terrenales, sin pretender colmar su contenido con declaraciones etéreas ni seráficas. Y seguimos.

## V. LA LEY HA DE RESPONDER A UNA NECESIDAD CONCRETA, NO A REALIDADES INEXISTENTES

La aprobación de una Ley ha de responder a una necesidad concreta, a la consciente decisión de que resulta preciso establecer una nueva regulación. Toda Ley ha de presentar un *novum* de cierta entidad. Resulta cansino constatar, en la preocupante inflación legislativa que nos abate, que junto a muchas vacuidades, proliferan textos idénticos o disposiciones que atienden a realidades inexistentes.

La lectura de la ingente legislación autonómica pierde dramatismo cuando se advierte la similitud e identidad de muchos textos. Bien el asesoramiento de los mismos redactores, bien la comodidad de los procesadores de textos que permiten copiar y pegar, hace que la desazón que origina conocer la aprobación de una nueva ley, se atenúe al comprobar que suena la misma melodía tañida por otros textos. Son pocas las diferencias que se advierten al comparar las leyes autonómicas sobre el patrimonio, las fundaciones, las bibliotecas y museos... Aunque no sea nada «políticamente correcto» habría que empezar a preguntarse sobre la necesidad de tanta Ley idéntica, máxime ante la imparable tendencia a establecer una mínima igualdad de derechos y una cierta globalización de muchos sectores<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Recuerda Virgilio ZAPATERO («Estudio preliminar» a la obra de J. BETHAM, cit, pág. XLIII) la aventajada visión de CONDORCET al afirmar: «como la verdad, la razón y la justicia, los derechos de los hombres, el interés de la propiedad, de la libertad y de la seguridad son

Pero si no fuera suficiente esa inflación legislativa, en otras ocasiones se incrementa la producción normativa atendiendo a realidades que no reclaman disposición alguna o que todavía carecen de realidad. Y es que resulta relativamente sencillo establecer la estructura general de las leyes. De ahí que nos podamos encontrar con leyes muy previsoras que atienden a futuras realidades. Sin perjuicio de otra opinión mejor fundada, tal impresión me causó la lectura de la redonda Ley de servicios ferroviarios del Parlamento andaluz (Ley 9/2006, de 26 de diciembre) que regula con detalle las infraestructuras ferroviarias, los servicios ferroviarios, los derechos de los usuarios, las infracciones, sanciones... cuando todavía es el ADIF el organismo que cuenta con las mayores competencias en este ámbito y son escasas las previsiones que exigiría la actuación ferroviaria, realizadas en este momento por esa Comunidad Autónoma.

Otro ejemplo, a mi juicio, de esa inútil inflación normativa lo constituye la Ley de Aragón que deja libre de ordenación los aprovechamientos de pastos (Ley 15/2002, de 27 de junio). Su exposición de motivos es ciertamente reveladora, al reconocer que desde hace años «se viene observando una creciente inaplicación del sistema previsto en las aludidas disposiciones estatales», en concreto, la Ley de 1938 y un Decreto de 1969. En consecuencia, ante esa inaplicación, el legislador opta por tramitar un procedimiento legislativo y aprobar una nueva ley: «¡como hay desuso, lo derogo!», dice el legislador, de manera similar al Rey del Principito, que para demostrar su poder universal ordenaba al sol ponerse... al anochecer.

Un juicio serio de necesidad debería superarse para proponer un nuevo texto legislativo<sup>28</sup>. En Alemania hay manuales de técnica legislativa que facilitan guiones para definir la voluntad de reforma. Listas de sencillas preguntas dirigidas al redactor para que considere si es realmente necesaria la actuación legislativa: qué ocurriría si se adoptara la reforma, a qué personas o grupos afectaría; qué sucedería si se atendieran otras alternativas; si es oportuna por las circunstancias que concurren; si se aproxima al sentir de los ciudadanos; los costes que originará... etc. Consideraciones todas bien elementales, pero que resultan ahora prudentes ante la práctica legislativa existente. Responder a esas sencillas preguntas fortalecería la consciente voluntad de la reforma<sup>29</sup>.

Es cierto que existen algunos esquemas en las «directrices» que han

---

los mismo en todas partes, no se descubre la razón para que todas las provincias de un Estado y aun todos los Estados no tengan las mismas leyes criminales, las mismas leyes civiles, las mismas leyes de comercio, etc. Una buena ley debe ser buena para todos los hombres, como una proposición verdadera lo es igualmente para todos».

<sup>28</sup> Me remito al «Estudio preliminar» de V. ZAPATERO donde hay también inteligentes criterios de CONDORCET o MABLY sobre el examen previo para aprobar una ley, pues todos coinciden en que muchas leyes son inútiles cuando no nefastas.

<sup>29</sup> Alude a otros aspectos similares M<sup>a</sup> J. MONTORO, *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Atelier, 2001.

aprobado los Gobiernos para elaborar disposiciones generales<sup>30</sup>. Y el resultado es el que tenemos. De ahí que otra solución pudiera ser incorporar un criterio similar, claro que no tan contundente, al de Zaleuco, que nos relata Montaigne.

Montaigne refiere esta peculiar anécdota: «El legislador de los turios ordenó que quienquiera que quisiera abolir alguna de las leyes antiguas o establecer una nueva, debería comparecer ante el pueblo con una soga al cuello para que, si la novedad no era aprobada por todos, fuese estrangulado allí mismo sin remisión»<sup>31</sup>. A mi juicio, bastaría con castigar con un largo periodo de silencio al frustrado grupo político proponente hasta que se le levante la sanción y se le permita la presentación de un nuevo proyecto.

## VI. LA PROGRESIVA COMPLICACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIALES NO DEBE TRASLADARSE A LA LEY E IMPLICAR UNA INNECESARIA COMPLEJIDAD

Es cierto que hemos complicado de manera notable la sociedad. Cualquier novedad puede contener, quizás, alguna ventaja, pero no hay duda de que lleva siempre aparejada la multiplicación progresiva de nuevas previsiones y medidas. Si se aprueba, por ejemplo, una ley de protección a los consumidores, a continuación han de precisarse de manera inmediata otros aspectos: el sistema de garantías de los productos, luego un régimen de inspecciones, después el de reciclado, además de regular las empresas intermediarias y sus certificados de calidad o las técnicas de arbitraje, etc... Resulta frecuente que para la adecuada aplicación de una ley, se apruebe otra, y ésta dé lugar a nuevas previsiones y, así, otra más. Y cada vez más engorrosas y complicadas, cuando no, cargantes, pues intentan prever aspectos extraordinariamente minuciosos. ¡Que nos dirían hoy los liliputienses que ya se reían de Gullivert por la cantidad de normas y previsiones que les narraba! Necesitaríamos un buen perro guía ante la ceguera que origina el resplandor de tanta Ley. ¡Por cierto!, perro bien adiestrado que cumpliera escrupulosamente las muchas previsiones y obligaciones contenidas en las leyes autonómicas<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> En este sentido puede verse, F. SANTAOLALLA, «Las directrices de técnica normativa», RAP núm. 170, págs. 42 y ss.

<sup>31</sup> Con anterioridad había justificado su crítica a las reformas legislativas con las siguientes palabras que no me resisto a copiar: «harto dudoso es que se pueda sacar provecho tan evidente del cambio de una ley recibida, sea cual sea, como el perjuicio al removerla, porque es la sociedad como un edificio de distintas piezas unidas juntas con tal ligazón que es imposible destruir una sin que todo el cuerpo se resienta» (Ensayos I, Cátedra, 2001, pág. 170).

<sup>32</sup> La regulación inicial contenida en un Real Decreto de 1983 está desplazada en varias Comunidades que cuentan con su propia Ley. Así en Baleares (Ley de perros de guía, 5/1999, de 31 marzo); Andalucía (Ley de perros guía, Ley 5/1998, de 23 noviembre); La Rioja (Ley de perros guía de personas con deficiencia visual, Ley 1/2000, de 31 mayo); Navarra (Ley Foral 7/1995, de 4 abril, regula el régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en

La innecesaria complejidad se pone más de manifiesto al comparar la regulación autonómica. Y, aunque lo frecuente es que una misma materia sea regulada de manera idéntica por las distintas leyes autonómicas, hay sin embargo otros sectores dónde se puede advertir que las Comunidades han reaccionado de manera distinta y no todas acuden a la solemnidad de presentar una Ley.

Un ejemplo de esta excepcional disparidad es la atención al servicio de llamadas urgentes 112. Como es conocido, tras una decisión comunitaria en 1991 se estableció un número único de urgencias (112) para la asistencia en todos los Estados miembros. Mediante un Real Decreto de 1997 se reservó el número para las llamadas urgentes, reconociéndose la competencia autonómica para ordenar el servicio. Pues bien, mientras algunas Comunidades autónomas no han aprobado normas específicas (caso de Madrid que ha creado una sociedad pública), y otras han publicado breves reglamentos para establecer las líneas básicas de los contratos de servicios (este es el caso de Castilla y León o Extremadura)<sup>33</sup>, otras Autonomías han elaborado extensos textos legales que reiteran las previsiones comunitarias, crean entidades de derecho público e, incluso, precisan un listado de infracciones y sanciones<sup>34</sup>. Da que pensar que para atender un mismo aspecto se utilice o no, según el gusto del gobernante de turno, el sacro instrumento de la Ley.

Con relación a la minuciosa complejidad de los textos, debería recordarse el sabio consejo de SCHMIDT d'AVESTEIN. Insistía en que las leyes no pueden descender a supuestos particulares para intentar prever todas las situaciones pues *«sobrecargarían demasiado la memoria de los súbditos, quienes no podrían ya tener presente entonces qué es lo que se halla prohibido o mandado. Así el poder legislativo se ve en la precisión de dar leyes generales... que han de ser sencillas y no pueden ser numerosas»*<sup>35</sup>.

---

espacios abiertos y otros delimitados correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudadas por perros guía); el País Vasco (Ley de Perros de Asistencia para la Atención a Personas con Discapacidad, Ley 10/2007, de 29 junio); Galicia (Ley sobre el acceso al entorno de personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia, Ley 10/2003, de 26 diciembre).

<sup>33</sup> En Castilla y León, el Decreto de 2 de diciembre de 1999 ordenó este servicio que ha sido completado a través de varias Ordenes de desarrollo con el fin de fijar que la forma de gestión será indirecta, a través de un contrato administrativo especial. En Extremadura es también un breve decreto, de 1 de diciembre de 1998, el que regula este servicio de llamadas de urgencia.

<sup>34</sup> En Asturias se aprobó la Ley de Atención de Llamadas de Urgencia y de la Entidad «112 Asturias» (Ley 8/2001, de 15 octubre), que tras reiterar previsiones y fines establecidos en la decisión comunitaria y en el Decreto estatal, crea una Entidad de Derecho público para su gestión. Este ejemplo se sigue en Cataluña, donde la Ley del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña (Ley 9/2007, de 30 julio), a lo largo de cuarenta artículos, reitera los fines y funciones, crea una Entidad de derecho público, y establece un cuadro de infracciones y sanciones.

<sup>35</sup> *Principios de legislación universal*, Valladolid, 1821, cita que recojo del «Estudio preliminar» ya citado de Virgilio ZAPATERO, pág. XLIX.

## VII. LAS LEYES HAN DE DIRIGIRSE A ORDENAR Y A FACILITAR LAS RELACIONES SOCIALES, NO A CREAR O A INCREMENTAR DE MANERA GRATUITA LA CONFLICTIVIDAD

Uno de los objetivos a los que dicen aspirar las nuevas regulaciones es la ordenación de las relaciones y la solución de los conflictos que pudieran existir. Extraña, por ello, que las Leyes en lugar de evitar disputas, creen y multipliquen litigios. Una tara originada por la falta de estudio de las iniciativas que se presentan y, sobre todo, de su crítico análisis para advertir qué efectos y defectos desencadenarán.

Pero si ésto extraña, más sorprende que la propia Ley confiese que lo que pretende es que existan más conflictos. Este es el caso de la Ley de Aragón que regula la casación foral (Ley 4/2005, de 14 de junio), cuya Exposición de motivos alude de manera explícita a la necesidad de promover la conflictividad. ¡Se ha aprobado con el fin de que existan más litigios y recursos! Increíble, pero así es. Copio los exactos términos de la Exposición de motivos como prueba: «en la actualidad sólo un escaso número de asuntos están accediendo a la casación foral aragonesa, lo que hace aconsejable que el legislador aragonés fije, en ejercicio de sus competencias, los requisitos procesales de acceso a la casación **para hacer posible la utilización de este recurso en un número mayor de litigios sobre Derecho civil aragonés.**» (la negrita es, lógicamente, mía).

## VIII. LAS LEYES DEBEN CREER EN SÍ MISMAS Y NO RETRACTARSE A CONTINUACIÓN Y, MENOS AÚN, QUE LOS GOBIERNOS PERTURBEN SU ADECUADA INTERPRETACIÓN

Resulta triste advertir cómo el respeto al contenido de la Ley es a veces una actitud fingida, pues a continuación los gobiernos que promovieron esa Ley la desdicen, crean excepciones o la ignoran aprobando disposiciones contrarias. Grave muestra de impiedad es que el propio legislador desmienta sus mandatos o que tras la aprobación de una Ley, adopte otra para establecer dispensas, excepciones o regímenes especiales. ¿Dónde quedó su criterio? ¿Pensó realmente lo que quería aprobar? ¿Se hicieron estudios sobre sus efectos?

Entre otros muchos, sirvan dos ejemplos. El primero deriva de la regulación del régimen de actividades clasificadas en Castilla y León. Mediante la Ley de prevención ambiental (Ley de 8 de abril de 2003) se incorporan las exigencias comunitarias relativas a la denominada «intervención preventiva integrada» sobre las tradicionales actividades clasificadas. Regula esta Ley el régimen de autorizaciones, comunicaciones y evaluación de impacto

ambiental con ciertas novedades y su entrada en vigor se posponía a los dos meses desde la publicación.

Sin embargo, pronto se advirtió la imposibilidad de aplicar con absoluto rigor y frialdad esta normativa, en especial, a unas instalaciones características: las explotaciones ganaderas. De ahí que se aprobara una nueva Ley para establecer «un régimen excepcional y transitorio para las explotaciones ganaderas» (hace el núm. 5 del año 2005, de 24 de mayo). En la misma exposición de motivos se afirma que la «finalidad esencial de la Ley es otorgar a las explotaciones ganaderas que no puedan obtener licencia ambiental en el marco de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, un período transitorio suficiente para hacerlo.» Disposición aplicable, en principio, a los municipios de menos de dos mil quinientos habitantes (es decir, la práctica totalidad de los municipios rurales en esta Comunidad Autónoma). Esta regulación ha permitido posponer el rigor de las medidas ambientales a las explotaciones ganaderas porque, tras las instrucciones dadas por la Consejería competente, los ganaderos podían obtener una licencia provisional de su Ayuntamiento válida durante los próximos ¡16 años!

Pero no sólo con las explotaciones ganaderas existe un régimen especial, sino que otras modificaciones a esta Ley autonómica han hecho de la dispensa la regla general. Una disposición transitoria (en la redacción inicial de 2003) imponía la obligación a las instalaciones de adaptarse antes del día 30 de octubre de 2007 (cuatro años después de aprobarse la Ley) e, incluso, facilitaba que los establecimientos que hubieran presentado su solicitud antes del primero de enero de ese año, se beneficiaran de un periodo transitorio hasta la resolución expresa de la petición. Sin embargo, antes de que el tiempo trajera esa fecha final, las Cortes autonómicas aprobaron un nuevo texto con el fin de entender que quien tuviera una antigua licencia de actividad clasificada se podía beneficiar del régimen de la nueva licencia ambiental<sup>36</sup>. ¡Para qué entonces todas estas previsiones!

El segundo ejemplo que quería recordar, que muestra la inconstancia o vaivén que genera la mala preparación de las leyes, la despreocupación por sus efectos y la ignorancia de las situaciones, es la normativa sobre el régimen de las valoraciones del suelo.

Como es de sobra sabido, elemento central en las continuas reformas urbanísticas es la determinación del valor de los suelos. Para garantizar las actuaciones de urbanización y la extensión de los núcleos de población y sus servicios se establece, como medida residual, la posible expropiación de los terrenos necesarios. Es ocioso recordar cómo las sucesivas leyes del suelo han pretendido intervenir en el mercado inmobiliario, han forjado

---

<sup>36</sup> Me refiero a la Ley de 24 de octubre de 2007 y a la nueva disposición adicional segunda que considera «a todos los efectos» las antiguas licencias de actividad y apertura como licencias ambientales, sin perjuicio de su renovación «en los plazos que se establezcan reglamentariamente».

criterios legales de valoración o han confiado en los «empresarios urbanizadores» para imponer el ritmo de actuación desconfiando de los propietarios. Incluso se les posterga, desatendiéndose así graves denuncias de instituciones internacionales y europeas. Miles de trabajos existen sobre estas cuestiones. Pongo esta materia sobre la mesa porque la última (por el momento) Ley estatal, que tiene fecha de 28 de mayo de 2007, cambia de filosofía con relación a los criterios que deben utilizarse para valorar los suelos no urbanizables. Considerando que uno de los culpables del progresivo incremento del precio de los suelos y de las viviendas era el propietario de esos terrenos rurales, al que se le caricaturizaba como un «especulador» que estaba reteniendo la propiedad, de manera pasiva y sin dejar hacer, a ese propietario se le desplaza de la gestión urbanística y se le imponen unos criterios legales de valoración muy pacatos. A pesar de las manifestaciones de las asociaciones de agricultores, la valoración no podrá atender al mercado, sino que se ha impuesto el llamado valor de producción. Valor, como se sabe, muy pequeño por la escasa rentabilidad de las cosechas, y que sólo puede mejorarse con un coeficiente de localización. Nadie pone en duda que la legislación debe impedir la especulación de los mercados, del mismo que no debe facilitarse el enriquecimiento injusto ni la atribución de inmensas plusvalías a quien no participa del desarrollo urbanístico. Pero una cosa son estos límites y otra muy distinta imponer un único criterio de valoración, en este caso, la posible producción, como compensación expropiatoria.

La razón de esta previsión radica en que la ley estatal confía en los empresarios urbanizadores y constructores para promover las transformaciones del suelo. A ellos se les entrega la batuta de la dirección de la urbanización: presentar iniciativas, marcar los planes y procesos, los costes y tiempos... Y este último aspecto genera gravosos problemas. Los urbanizadores, al aplicar esos costes a otros titulares de derechos inmobiliarios en las unidades de actuación, debían: ora contar con su adhesión, ora iniciar un procedimiento expropiatorio, con el riesgo de valorar las fincas que iban a urbanizarse. Pues bien, tras la reforma de la ley estatal, ese empresario-urbanizador cuenta con un gran beneficio: la drástica reducción de la valoración de los terrenos rústicos pues no cabe apuntar en el justiprecio las expectativas urbanísticas...

Claro que esta nueva valoración se establecía con carácter general, no sólo en perjuicio de los agricultores, sino de cualquier propietario y, por tanto, también debía afectar a los promotores, urbanizadores y constructores que adquirirían terrenos con vistas a una futura actuación. Y aquí se presentaron los problemas. ¿También se aplican esos valores a las expropiaciones en las que podían estar implicados estos empresarios? ¿Afectan estos criterios a las tasaciones de sus inmuebles? La inquietud se incre-

mentó ante las incertidumbres en la evolución del mercado. Y llegó la sorpresa. Como no daba tiempo para reformar la Ley del suelo, ni tampoco para aprobar un reglamento que precisara (o limitara) la utilización de esos pacatos criterios de valoración inmobiliaria, se ha modificado una Orden ministerial relativa a la tasación de los inmuebles que ha de realizarse en determinadas operaciones financieras, entre otras que interesan a los urbanizadores, las relativas a la constitución de hipotecas. La modificación consistente en incorporar una nueva disposición adicional con el fin de limitar la atención a los criterios de valoración de las expropiaciones impuestos por la ley del suelo<sup>37</sup>. Lo que podía interpretarse de la Ley, se excluye con esta modificación de una Orden ministerial. En fin, aunque podría continuar con la muestra de más ejemplos<sup>38</sup>, me parecen suficientes los dos citados para exigir algo más de coherencia al legislador y, sobre todo, sensatez y estudio al aprobar las normas. Las leyes se asemejan en parte a los medicamentos. Normalmente no producen beneficios, pero sí originan efectos secundarios que un sensato legislador no debería ignorar. Pero veamos otra tesis relacionada antes de realizar una propuesta.

#### IX. LAS LEYES DEBEN PROCURAR LA ESTABILIDAD Y BUSCAR SU PERMANENCIA. POR TANTO, NO PUEDEN SER OBJETO DE INCESANTES MODIFICACIONES

Las Leyes se aprueban con la aspiración de permanencia. Desde su soberbia posición y avaladas por los estudios preparatorios y la consciente tramitación parlamentaria, la nueva regulación, a la que se le ha dotado de fuerza y valor de Ley, ha de presentarse con ánimo de duración. Idea ésta que es una consecuencia obvia de la necesaria estabilidad del sistema normativo. Para garantizar la seguridad jurídica, las normas han de gozar de cierta estabilidad, único medio para comprender sus previsiones y advertir cómo se desenvuelven las relaciones jurídicas.

Sin embargo, esta elemental consideración es negada por la práctica que conoce un auténtico terremoto normativo. No hay descanso ante las sucesivas modificaciones y reformas de los textos legales.

<sup>37</sup> Me refiero a la Orden del Ministerio de Economía de 27 de marzo de 2003, cuya nueva adicional séptima se ha incorporado mediante la Orden de 28 de febrero de 2008.

<sup>38</sup> Las sucesivas reformas urbanísticas son una mina de sorpresas. Más abajo recuerdo algunas disposiciones sorprendentes. En este momento, dejo sólo una muestra: la Ley de las Islas Baleares de 7 de diciembre de 2005, que establece medidas específicas y tributarias para las islas de Ibiza y Formentera, en materia de ordenación territorial, urbanismo y turismo. Medidas realmente «específicas», como anuncia el título de la Ley, pues permiten excepcionar el régimen urbanístico autonómico, así como legalizar muchas viviendas ilegales. Otro frente de contradicciones, dispensas, excepciones u otras rectificaciones será la Ley estatal de patrimonio natural y biodiversidad ante la gran protesta protagonizada por las gentes de campo y los cazadores...

Ejemplo palmario de tal terremoto -ya ha sido recordado- es la regulación del territorio, el suelo y el urbanismo. Sólo tomando mucho aire puede superarse la lectura de la larga retahíla de continuas reformas de leyes que se ensartan sin descanso para regular esta materia. En todas las Comunidades Autónomas se han multiplicado las reformas. En este momento sólo quiero mostrar un ejemplo, el de Canarias, porque sin duda llegaría a hastiar si contara el avance de tanta regulación autonómica. La relación de las reformas es abrumadora. Por ello, ofrezco la oportunidad al lector de saltarse la lectura del siguiente párrafo si quiere evitar un trabalenguas.

La primera Ley canaria que adopta «medidas urgentes» en materia de urbanismo y protección de la naturaleza data de 1985 (Ley 3/1985, de 29 de julio). A los dos años se inicia el festival de aprobaciones: tres leyes, tres, se aprueban en 1987 que regulaban los Planes insulares, la ordenación del suelo rústico y el sistema de actuación de urbanización diferida (Leyes núms. 1, 5 y 6, de 13 de marzo y 7 de abril de 1987). A los tres años, en 1990, se completa esta normativa con una nueva Ley sobre disciplina urbanística y territorial (Ley 7/1990, de 14 de mayo). En 1999, se aprueba la Ley de ordenación del territorio (Ley 9/1999, de 13 de mayo), que deroga todas las anteriores y que es sustituida antes de cumplir el año por el Decreto legislativo (1/2000, de 8 de mayo) de ordenación del territorio y espacios naturales. Esta disposición constituye, en principio, la norma a la que hay que acudir para conocer el régimen de ordenación del territorio y urbanismo de Canarias. Pero que se deba acudir a la misma no significa que sirva el texto publicado en el año 2000 y que recogen muchos códigos legales de esa fecha. Porque se sucedieron sin descanso las modificaciones. A los pocos días, ¡días!, se incorporan nuevos preceptos y otros se alteran mediante la Ley 2/2000, de 17 de julio. Más modificaciones se producen el año siguiente, mediante dos leyes (Leyes núm. 4 y 6, de 17 y 23 de julio). En el año 2002 hay otra nueva reforma (Ley 2/2002, de 27 de marzo) y otra al año siguiente aprovechando la tramitación de ¡tres! leyes (Leyes 2, 6 y 19, de 30 de enero, 6 de marzo y 14 de abril de 2003). También hay otra reforma en el año 2004 (Ley 2/2004, de 28 de mayo). En el 2005 no hay reformas aprobadas, parece tomarse aliento para las nuevas e importantes que llegan en el año 2006 mediante dos Leyes, (Leyes 1 y 4 /2006, de 7 de febrero y 22 de mayo).

Carece del premio del descanso quien haya llegado hasta estas últimas disposiciones. El legislador canario sólo ha hecho un pequeño alto pues, sin duda, está cogiendo impulso para la próxima reforma derivada de los cambios efectuados en la legislación básica estatal.

Como lógicamente se pensará, se haya o no leído esta sucesión de leyes, las **diez** reformas del Decreto legislativo en seis años no afectan siempre a

sus doscientos cuarenta y nueve artículos y las veinticuatro disposiciones adicionales y transitorias que integran el mismo. En la mayoría de las ocasiones la modificación afecta a sólo algún grupo de preceptos, estableciendo precisiones, matices, añadidos... Aunque también hay alguna disposición que ha sido especialmente querida por los reformadores, pues en cada Ley siempre se ha tocado su texto. Tal es el caso de la disposición transitoria segunda del Texto refundido de ordenación del territorio del año dos mil, que atiende al régimen de adaptación de los planes de ordenación territorial y urbanística, así como de los instrumentos de gestión de los espacios naturales. (Se recomienda un nuevo salto de párrafo).

La primera redacción, que tiene fecha de 8 de mayo, estuvo vigente alrededor de tres meses, porque ese mismo año 2000, como hemos visto mediante la Ley de 17 de julio, se produce una modificación nada baladí: se ampliaba de uno a tres años el plazo para la obligada adaptación de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En el año 2002, mediante una Ley de ordenación económica, en la que se acogían normas tributarias, de organización administrativa, de personal y sancionadoras (Ley 2/2002, de 27 de marzo y que entró en vigor el día 9 de abril) se precisaban los plazos para adaptar el planeamiento, pues se recordaba la fecha final, el 15 de mayo de 2003, pero se especificaba que la aprobación inicial deberían satisfacerse antes del 31 de diciembre de 2002. En el año 2003, la Ley de viviendas (Ley 2/2003, de 30 de enero), trae un nuevo cambio de redacción de esa disposición transitoria que no había estado vigente un año, para establecer un plazo excepcional de adaptación en los municipios de más de cien mil habitantes, se les daba una prórroga de otro año, y se precisaban importantes criterios para la adaptación del planeamiento añadiendo un largo apartado séptimo. Poco más de un año estuvo tranquila la disposición transitoria segunda, pues aprovechando la tramitación de una de las leyes «ómnibus» de acompañamiento (la Ley 2/2004, de 28 de mayo, de medidas fiscales y tributarias) se dio una nueva redacción.

El incumplimiento de la adaptación de los instrumentos de planeamiento condujo a establecer un nuevo plazo. No había sido suficiente ni el primer plazo de un año, ni el segundo de tres, ni el tercero de cuatro, de ahí que se extendiera el plazo hasta el 31 de diciembre de 2006. Plazo que ha vuelto a ampliarse mediante la última reforma que conozco por la Ley de 2006 que modifica la legislación de viviendas (Ley 1/2006, de 7 de febrero). En esta Ley se ha extendido la prórroga hasta el 15 de mayo de 2007. Es decir, siete años desde que entró en vigor el Texto refundido con su afán regulador, aunque habría que tener en cuenta que ya la Ley refundida de 1999 había establecido el inicial plazo de un año para adaptar los instrumentos de planeamiento, plazo que empezó a contarse con su entrada en vigor el 15 de mayo de 1999.

He torturado al lector complaciente con esta retahíla de modificaciones en Canarias porque esta Comunidad ha recibido ya reproches de inconstitucionalidad de sus leyes por el motivo de promulgar sucesivas reformas, que originan una gran inseguridad jurídica. En concreto, el Tribunal Constitucional censuró la actitud de esta Comunidad autónoma de aprobar varias leyes que pretendían suspender y aplazar la aplicación del nuevo régimen del dominio público hidráulico (sentencia 46/1990, de 15 de marzo). La causa esencial de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes canarias fue la quiebra de la lealtad institucional, su falta de competencia para incidir en la regulación estatal. Al mismo tiempo, apuntó el Tribunal la infracción de la seguridad jurídica que originaba tal comportamiento, en unos términos bien ilustrativos, al subrayar la necesidad de que los legisladores persigan la claridad y no la confusión:

«Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C. E.) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que **el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa**, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y **debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido**. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales **se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas**. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo.»

Es sólo una muestra entre otras similares que suceden en todas las Comunidades Autónomas y en la propia legislación estatal, para advertir cómo las Leyes poco consiguen aunque se agiten y se reformen constantemente. Ya advertía Juan de Mairena a los arbitristas y reformadores «que no hay nada que sea absolutamente impeorable».

¿Solución? Impedir las reformas durante un periodo de tiempo suficien-

te para advertir los efectos de la nueva regulación. ¿Cuánto tiempo? Por ejemplo, una legislatura, cuatro años, aunque ello suponga no atender a los clásicos que ofrecen buenos criterios, pues tanto Herodoto como Tucídides nos han contado que Minos acudía cada nueve años ante Zeus para que le diera las nuevas normas por las que debía regirse el pueblo de Cnosos.

Veo ventajas a esta limitación a las reformas. La imposibilidad de cambiar una Ley durante un tiempo sería útil, por un lado, para que los legisladores se tomaran en serio su capacidad normativa y, por otro, para que los juristas, abogados y jueces tuvieran cierto reposo para el necesario estudio.

#### X. LAS LEYES SON EXPRESIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, EN CONSECUENCIA, NO DEBEN CONTENER ACTOS ADMINISTRATIVOS

Más preocupación causa encontrar Leyes que carecen de sus clásicos elementos definidores, esto es, su generalidad y abstracción. Leyes que se dirigen a sólo un caso concreto incorporando una declaración más propia de un acto administrativo que de la solemnidad de la Ley.

Por ejemplo, en Castilla y León se aprobó el Proyecto regional «Ciudad del medio ambiente» mediante la Ley 6/2007, de 28 de marzo. La propuesta de urbanización de un espacioso entorno en los municipios de Garray y Soria no se emprendió a través de la planificación urbanística clásica, sino que se calificó de «proyecto regional», instrumento éste de ordenación del territorio en esa Comunidad Autónoma que tiene por objeto proyectar infraestructuras, dotaciones o servicios de utilidad pública o interés social para la Comunidad. Sin desmerecer la trascendencia de esa urbanización, por su amable entorno paisajístico, parece una exageración calificar de «interés regional» cualquier urbanización. Pero la razón por la que pongo sobre la mesa este ejemplo es porque su aprobación no se realizó por el Consejo de Gobierno, como en principio establece la normativa de ordenación del territorio, sino que se aprobó por las Cortes autonómicas como Ley. Esa posibilidad no se recogía en la redacción originaria de la Ley autonómica de ordenación del territorio, sino que se modificó precisamente unos meses antes de la aprobación de la Ley de la ciudad ambiental, para incorporar esta previsión. Una escueta reforma, que tiene fecha de 4 de diciembre de 2006<sup>39</sup>, facilitó la cobertura de que un proyecto regional se aprobara mediante Ley.

<sup>39</sup> Esta Ley se justifica por la necesidad de incorporar la posibilidad de que durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento y ordenación se acuerde, como ha sido tradicional, la suspensión de licencias. Pero junto a esta precisión, se añade un apartado más al artículo 24 en el que se prevé la posible aprobación de los proyectos regionales por Ley de las Cortes. El caso específico que interesaba para la rápida aprobación del proyecto de la ciudad del medio ambiente.

Tal Ley autonómica de la «ciudad del medio ambiente» contiene un sólo artículo, una disposición adicional y dos disposiciones finales. No hace falta más para declarar la aprobación del proyecto (artículo único), aclarar que el mismo no altera la planificación sectorial vigente y que, sin embargo, modifica directamente la normativa urbanística de los dos Ayuntamientos afectados (disposición adicional única). Y para concluir una muestra más de este sutil juego con las normas y las tradicionales jerarquías: el proyecto aprobado mediante esta Ley se podrá modificar por el Gobierno autonómico (disposición final primera). ¡Viva el principio del *contrarius actus*! Todo ello era necesario que entrara en vigor de manera inmediata, como ocurre prácticamente siempre, al día siguiente de su publicación (disposición final segunda).

Otra Ley que contiene una declaración singular es la que aprueba el proyecto sobre un centro de residuos urbanos en el término municipal de Gomecello (Salamanca). Se trata de la Ley 6/2005, de 26 de mayo. Integra también por un sólo artículo en el que se declara «Proyecto Regional por su singular interés para la Comunidad» y se concede la autorización ambiental. Tanto la Ley autonómica que regula los centros de residuos, como la de prevención ambiental amparan esta singular previsión de declaración legal<sup>40</sup>.

Existen otros ejemplos similares. Así, la Ley de la Comunidad de Aragón que aprueba el «proyecto supramunicipal Ciudad del motor». Junto a esta privilegiada declaración legal, dirigida a facilitar el procedimiento expropiatorio de los terrenos afectados por este interés público, también se especifica de manera directa el beneficiario de la expropiación: una sociedad pública mixta participada por el Gobierno, la Diputación de Teruel y el Ayuntamiento de Alcañiz. Lo que tenía que haber sido fruto, bien de un concurso público, bien si se satisfacían los requisitos de los contratos domésticos, de un convenio, se realiza por declaración legal.

En otras ocasiones, se aprovecha la forma de la Ley para incorporar otras declaraciones típicamente gubernamentales, como las de utilidad pública a efectos expropiatorios o de urgencia para su inmediata ocupación. Tal es el caso de las Leyes de «ordenación económica» de La Rioja que, tras especificar varias obras hidráulicas, las declara de interés general y aclara el legislador que esa previsión conlleva la implícita de utilidad pública y urgente ocupación. La propia Exposición de motivos explica este modo de actuar: «facilitará y agilizará el desarrollo y gestión de las obras y de los procedimientos administrativos relacionados con las mismas» (art. 29.2 de la Ley 9/2004, de 22 de diciembre o el art. 34.2 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre).

<sup>40</sup> Esta última Ley ambiental también se modificó para incorporar que la autorizaciones de impacto ambiental se pudieran otorgar por Ley de las Cortes (modificación producida mediante Ley de 23 de mayo de 2005)

En fin, los ejemplos podrían sucederse porque se está generalizando la práctica de revestir típicos actos administrativos como Leyes. ¿Debemos admitirlo?

Este nuevo hábito supone un plus de complejidad al problema sobre la admisión de las leyes singulares, cuyos límites han sido especialmente analizados por la doctrina alemana como he recordado. En el mundo español se ha partido de la inexistencia de una reserva reglamentaria en la Constitución frente al soberano poder legislador, que carece de un límite perfectamente definido que le impida incorporar a las solemnes formas legales disposiciones reglamentarias. Hay quien ha defendido que, incluso, pueden acoger las leyes todo tipo de actos administrativos<sup>41</sup>. Y ésto es sobre lo que ahora quiero llamar la atención. Leyes que, no es que descendan a detalles más propios de reglamentos, sino que adoptan actos administrativos.

Es cierto, como bien ha explicado J.A. SANTAMARÍA, que la propia Constitución española precisa algunos supuestos de reserva legal que incorporan acuerdos de aprobación o ratificación, típicas decisiones administrativas<sup>42</sup>. También esta reserva singular aparece en algunas Leyes para casos concretos (como la clásica declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, la autorización de gastos no presupuestados, las excepciones tributarias...). Pero si tratamos de buscar una justificación común, que sea razonable, a este desconcierto de autorizaciones parlamentarias podríamos integrarlas en dos clases: por un lado, se trata de situaciones de cierta trascendencia y excepcionales (la Corona, tratados internacionales, alteración del mapa autonómico o provincial); por otro, implican un control al Gobierno, ya sea en el ejercicio de sus potestades extraordinarias (como la pretensión de declaración de reserva pública o de utilidad pública con fines expropiatorios), ya como instrumento de supervisión del gasto público. A mi juicio, en estos casos pueden barruntarse razones para autorizar mediante Leyes acuerdos especiales. Se advierte ora un reflejo de la soberanía que representan las Cortes en esas decisiones tan trascendentes, ora, sobre todo, el ejercicio de una de sus prístinas funciones, la de control del Gobierno.

<sup>41</sup> I. de OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1988, págs. 162 y ss. Sin embargo, como bien explica S. MUÑOZ MACHADO, esa omnipotencia del legislador tiene una clara razón histórica y, por ello, también debe reconducirse a esos presupuestos históricos (Tratado..., cit., tomo I págs 354 y ss.).

<sup>42</sup> Se trata de seis supuestos que, como bien dice este autor, muy diversos y sin ninguna conexión entre sí prevé la Constitución: relativos a la sucesión a la Corona (art. 57), autorización de determinados tratados internacionales (art. 93), reserva al sector público de recursos o servicios esenciales (art. 128), emisión de Deuda pública (art. 135), alteración de límites provinciales (art. 141) y intervención en procesos autonómicos especiales (art. 144); existiendo otros supuestos similares en los que, sin embargo, la Constitución no exige forma de Ley. J.A. SANTAMARÍA, *Fundamentos...*, cit. pág. 527.

No existen más precisiones en el texto constitucional español. Por tanto, *quid iuris* de esas otras Leyes-actos que proliferan, qué decir pues de estas falsas Leyes.

Los problemas y riesgos surgen, insisto, cuando quieren generalizarse para cualquier situación ordinaria, causando efecto en los derechos y obligaciones de ciudadanos. En la Ley fundamental alemana se prohíben de manera explícita que las leyes que afectan a derechos fundamentales puedan atender de manera singular a un caso concreto. Se exige la generalidad. Falta un precepto similar en la Constitución española, aunque se ha querido ofrecer una interpretación en ese sentido a partir de que la Ley debe «respetar el contenido esencial»<sup>43</sup>. Pero ni ha sido esa la opinión que se ha generalizado ni, sobre todo, resuelve los problemas.

Lo cierto es que esas Leyes deben contenerse dentro de unos claros lindes. J.A. SANTAMARÍA destaca tres bien relevantes: el respeto a la distribución de competencias, el principio de igualdad y el principio general de interdicción de la arbitrariedad<sup>44</sup>. Estos límites son importantes y sirven para mirar con lupa estas falsas Leyes.

Desde mi punto de vista, debe partirse del rechazo de que cualquier acto administrativo pueda insertarse en una Ley. Mi primera impresión ante esas falsas leyes es de inquietud: ¿por qué se ha desconfiado de la normal resolución administrativa? Lo propio de los Parlamentos es aprobar disposiciones generales para que sean ejecutadas por la Administración. Recuerda Santiago MUÑOZ MACHADO la correcta argumentación de C. SCHMITT: «si el legislador usara la Ley para expedir órdenes, dictar actos administrativos o sentencias, toda la estructura del Estado y su funcionamiento estarían abocados al caos. Se generaría una especie de despotismo del legislativo que extinguiría la esencia de la división de poderes», porque, en su brillante expresión, la intervención en la libertad y en la propiedad no se produce por la Ley sino con base a una Ley (*nicht durch Gesetz, sondern auf Grund eines Gesetzes*)<sup>45</sup>.

Este argumento es bien importante. La Ley muestra sus límites al conocer su propio contenido. La función del legislador es aprobar leyes, no adoptar actos administrativos. La Ley no puede ser tan concluyente, en el sentido de que no exista ninguna actuación posterior para atender a las diversas situaciones que afecta. Las leyes crean deberes y obligaciones, pero ha de ser el Gobierno y la Administración a través de concretos procedimientos y resoluciones singulares los llamados a incidir en la posición patrimonial de los ciudadanos<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> F. RUBIO LLORENTE, *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Ed. Ariel, 1995.

<sup>44</sup> *Fundamentos...*, cit, pág. 528.

<sup>45</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado...*, cit. pág. 366 del tomo primero y pág. 570 del segundo tomo.

<sup>46</sup> Sirva la remisión a las consideraciones de S. MUÑOZ MACHADO en su *Tratado...*, cit. págs.

Pero hay más. ¿Por qué singularizar en una Ley especial unos gravámenes o unos privilegios? ¿qué tiene la Ley que no tuviera el reglamento o el acto administrativo? ¿su inimpugnabilidad? Esa, quizá, sea una de las razones por la que proliferan tantas «leyes-actos» que tratan de evitar o, al menos, dificultar su conocimiento por los Tribunales. Este dato debiera constituir ya un argumento relevante para descalificar estas falsas leyes. Debe recharzarse que determinados ciudadanos, a los que perjudica esa aparente Ley singular, tengan imposibilitado, por esta espuria vía, el acceso a la justicia.

Carecemos del apoyo que supondría una contundente declaración del Tribunal Constitucional. Éste ha difuminado tanto la grosería de estas falsas leyes, tratando de argumentar que las mismas no atropellan el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que facilita la perseverancia en este descarado vicio. En pocas sentencias está condensado su endeble razonamiento.

Las primeras fueron las relativas a la expropiación del grupo Rumasa. El hecho de que sean de sobra conocidas, me permite sólo recordar las dos ideas que más relación tienen con el problema que aquí planteo. La primera, la quiebra de la igualdad que origina una ley singular. El Tribunal advirtió que tales leyes deberían adoptarse sólo ante casos verdaderamente excepcionales, que no podrían resolverse a través de los procedimientos normales<sup>47</sup>. La segunda, la posible conculcación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, ante la imposibilidad del recurso directo de los expropiados frente a la Ley, es superada porque, según el Tribunal, en sucesivas actuaciones podrán interponer recursos contenciosos y, en el seno de esos procesos judiciales, solicitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad y, en su defecto, presentar en su momento un recurso de amparo. ¡Así de fácil y rápido!

368 y ss. del primer tomo, donde insiste en la necesidad de actos administrativos para que no se derrumben las tradicionales estructuras del Estado de Derecho. Invoca, además, con razón el principio de igualdad: «la igualdad ante la Ley vincula al legislador y prohíbe adoptar leyes individuales injustas y arbitrarias dirigidas contra determinadas personas».

<sup>47</sup> En palabras del Tribunal: «la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular —supuesto el más intenso de Ley diferenciadora— debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta... A pesar de ello, no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales —art. 66.2— y la ejecución al Gobierno —art. 97— y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro... En su consecuencia, ... la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.»

Con posterioridad, atiende a esta cuestión la sentencia de 19 de octubre de 2000 (núm. 248), que desestimó la cuestión de inconstitucionalidad que había planteado el Tribunal Supremo. El conflicto tuvo su origen en la aprobación por el Parlamento balear de una Ley en 1985 que declaró un espacio determinado (Sía punta de níamer) como área natural de especial interés atribuyéndole de manera provisional el régimen del suelo no urbanizable de especial protección. Unos propietarios afectados plantearon una acción de responsabilidad ante la Administración por los daños que tal declaración les suscitaba y, en el proceso contencioso que surgió, solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad frente a la Ley, al entender que las materias integradas en la Ley eran propias de actos administrativos y no habían podido ser impugnadas directamente por los particulares. El Tribunal Constitucional desestimó la pretensión al considerar que esa declaración singular no resultaba ni discriminatoria ni arbitraria y, en consecuencia, como ley constitucional «pertenece a su propia naturaleza de ley el no poder ser enjuiciada por los jueces y Tribunales ordinarios». ¡Claro! Eso es lo que imposibilita su discusión por los ciudadanos afectados. Pero en eso no entra el Alto Tribunal.

Sí consiguieron, por el contrario, otros recurrentes que el Tribunal Constitucional declarara la nulidad de un precepto legal. La Asamblea canaria había aprobado una Ley en la que declaraba la utilidad pública de varias parcelas con el fin de facilitar las obras de ampliación del Parlamento autonómico (Ley de 26 de junio de 1992). La declaración del Gobierno autonómico de la necesidad de ocupación les abrió la puerta de los Tribunales y en el proceso contencioso solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Al analizar el Alto Tribunal si la especificación de los concretos inmuebles pecaba de arbitraria o desproporcionada, advirtió que la Ley no había justificado por qué esos concretos inmuebles eran los más idóneos y no otros, situados también en la misma parcela. La quiebra de una mínima proporcionalidad en la medida legal fue lo que llevó a la declaración de inconstitucionalidad de esa específica norma. La sentencia tiene fecha de tres de marzo de 2005 (hace la núm. 48), es decir, ¡trece años después! de aprobarse la Ley, sin que me haya sido posible averiguar qué sucedió con la ampliación del Parlamento canario.

En fin, insisto en mi opinión: no deben admitirse falsas Leyes que sólo incluyen decisiones administrativas. La práctica demuestra que las mismas se están utilizando de manera torticera para dificultar la impugnación judicial de proyectos u otras decisiones administrativas. Es cierto en el sistema parlamentario actual los gobiernos ejercen un gran influjo en la actividad legislativa<sup>48</sup>. De manera especial en las Comunidades Au-

<sup>48</sup> En este sentido, también puede verse, L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del gobierno y técnica legislativa*, Ed. Tecnos, 2003.

tónomas, las ocurrencias de los gobiernos pueden ser ratificadas por sus Asambleas legislativas sin mayores problemas. Pero hay que insistir en la necesidad de que cada órgano constitucional respete el estricto ejercicio de sus funciones.

¿Qué medios existen para luchar contra esas leyes-actos? El Tribunal Constitucional, lo hemos visto, confía en que los ciudadanos puedan discutir las consecuencias jurídicas de estas falsas leyes. Esto es, que si se aprueban reglamentos o se dictan actos administrativos, puedan en los oportunos procesos cuestionar la constitucionalidad de la Ley y defender sus derechos. Pero esta esperanza en la futura actuación de la Administración competente aplaza en el tiempo los medios de reacción. Sería conveniente, por ello, insistir en el importante papel que puede jugar el Defensor del pueblo que está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad contra esas falsas leyes. Una legitimación relevante porque, como ha recordado el propio Tribunal Constitucional, no está sujeta «a límites o condiciones objetivas de ningún tipo... su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente» en la Constitución (sentencia 274/2000, de 15 de noviembre).

#### XI. EL LEGISLADOR CONSTITUCIONAL DEBE MANTENERSE DENTRO DE LOS CONTORNOS DE SU FUNCIÓN, SIN INTERFERIR NI DESAUTORIZAR LOS PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES

Similar sorpresa y turbación, a la que suscitan las falsas Leyes-actos, aparece ante Leyes que inciden y trastocan sentencias. Si antes prevenía de la invasión por el legislador del campo propio de la Administración, aquí advierto de otra invasión, la que se dirige a los terrenos propios de la Justicia. Lejos han quedado los tiempos en que el Rey presumía de su carácter de supremo juez, sin embargo, contamos con cercanos ejemplos en que nuestros legisladores también quieren proclamarse como últimos sentenciadores.

Veamos algunos y, qué casualidad, volvemos al urbanismo, una materia de las más minadas con recovecos oscuros de inseguridades jurídicas y corruptelas.

En todas las leyes de urbanismo, que se suceden sin descanso, podemos leer peculiares disposiciones transitorias que acogen antiguas ilegalidades para facilitarlas una acomodación al nuevo régimen jurídico. Sirvan, entre otros, dos referencias. Hay más, sólo que no quiero espantar.

Cuando en la Comunidad Canaria se publicó la nueva Ley que aprobó las Directrices de ordenación general y las Directrices de ordenación del turismo (Ley 19/2003, de 14 de abril), se pudo oír un respiro de alivio en

muchas instalaciones hoteleras ilegales. La disposición transitoria séptima permitía que el Gobierno canario, excepcionalmente, no suspendiera las licencias de edificación de instalaciones hoteleras a pesar de probar «fehacientemente», dice la citada disposición, que se encontraban «en funcionamiento incumpliendo algún requisito de legalidad».

Más llamativas son las sucesivas «amnistías», así se califican en las Islas, de muchas edificaciones ilegales que contaban con órdenes de derribo. Con brevedad, y a los efectos de lo que aquí interesa, pues el asunto es complejo y ofrece varias perspectivas y matices, debe saberse que el Gobierno canario creó un Registro de edificaciones ilegales para facilitar ¡nada menos! que la suspensión de las órdenes de demolición (Decreto de 31 de enero de 1997). Se establecía su inscripción para iniciar un procedimiento de legalización que permitía la paralización de las demoliciones. Sólo ilegalidades bien groseras, como aquellas que ocupaban dominio marítimo o estaban levantadas en espacios naturales protegidos, quedaban fuera de esta privilegiada medida.

Como cualquier entendido hubiera podido prever, el Catálogo no impidió que surgieran nuevas ilegalidades. Difícil es modificar las conductas y, mucho menos, por las leyes<sup>49</sup>. De ahí que se aprobara una nueva posibilidad de perdón. Se abrió un nuevo plazo de regularización que aludía, además, a situaciones en las que existiera ya una resolución judicial de demolición. Y para ello se utilizó el instrumento de la Ley. Es la Ley 4/2006, de 22 de mayo, la que reforma el Texto refundido de ordenación del territorio del año 2000 y da una nueva redacción al artículo 178 que regula la legalización de construcciones, permitiendo ya, con esta nueva previsión, regularizar edificaciones con «resolución judicial firme suspensoria de la orden de demolición» y añade dos nuevas disposiciones transitorias: una, para regular un nuevo proceso de regularización de viviendas sin licencia (la nueva disposición undécima); y otra, para acordar la «suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición» en determinadas situaciones (nueva disposición duodécima).

En fin, en otras regiones se advierte también cómo la fuerte presión de la construcción ha tumbado previsiones legales que intentaban levantar balizas para mantener la legalidad. En las Islas Baleares una disposición adicional, con la finalidad de establecer la calificación legal de suelo rústico, incorporó una importante excepción para excluir aquellos terrenos con el planeamiento tramitado, aunque en su momento fuera contrario a la legislación urbanística (me refiero a la disposición adicional duodécima

---

<sup>49</sup> Esa dificultad de modificar los comportamientos es lo que lleva también a repetir un año y otro disposiciones que prorrogan plazos con el ánimo de que los afectados regularicen sus situaciones. Muestras son, entre otras, las disposiciones adicionales en las sucesivas leyes «ómnibus» de las Islas Baleares para que los titulares de pozos los legalicen.

de la Ley 6/1999, de 3 de abril, que aprueba las directrices de ordenación territorial).

Pero no sólo el urbanismo logra quebrar la columna vertebral de la división de poderes y el buen reparto de las funciones legislativas y judiciales. Otros conflictos muestran también el uso de esta perniciosa práctica.

Sentencias sobre concursos de méritos para proveer plazas en la función pública han resultado inejecutables por reformas legislativas posteriores; así como sentencias que declararon la nulidad de los acuerdos que amparaban la ampliación de autopistas que incumplían la regulación en su momento vigente. La legalización posterior de las obras públicas mediante la reforma de la Ley de autopistas **con efectos retroactivos** resulta un ejemplo sorprendente. Una disposición transitoria en una Ley «ómnibus» declaró ajustadas «todas las ampliaciones» con independencia de las causas, características, extensión o procedimientos que se hubieran realizado. De nada sirvió que los Tribunales hubieran anulado los acuerdos que habían amparado ilegales ampliaciones de autopistas. Esas sentencias se declararon inejecutables <sup>50</sup>.

Gran repercusión pública han conocido otros conflictos. Tal es el caso del que surgió con la concentración de medios de radiodifusión o, también, el originado con la construcción del embalse de Itoiz.

Con relación al primero, sirva recordar que la sentencia del Supremo de 9 de junio de 2000, en la que se declaraba la nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros relativo a la concentración de medios radiofónicos nunca llegó a materializarse. A esta sentencia siguieron otros pronunciamientos relativos a su ejecución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de la Audiencia Nacional o nuevamente del Supremo. Sin embargo, toda esta batería de recursos y procedimientos, resoluciones y sentencias han devenido inservibles debido a las reformas de la legislación de telecomunicaciones<sup>51</sup>. Cuatro reformas legislativas ha padecido la regulación de los requisitos y límites que deben respetar los titulares de las concesiones

---

<sup>50</sup> No me resisto a transcribir la disposición transitoria décima de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre pues puede servir de ejemplo a los alegres legisladores: «todas las ampliaciones acordadas antes de la entrada en vigor de la presente Ley, se entenderán ajustadas a lo previsto en el número 2 del citado artículo 25 [en la nueva redacción que daba también esta Ley ómnibus], cualesquiera que sean las causas, características y extensión de las mismas, así como el procedimiento seguido en su día para su aprobación.» Confirma la inejecución del pronunciamiento que declaraba la ilegalidad de la ampliación, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2003 (RJ 6135)

<sup>51</sup> Abruma seguir los procedimientos que abrió este conflicto. Si alguien quiere reconstruir la historia le facilito algunas de las resoluciones que he conocido, pero me declaro irresponsable de los dolores y molestias que origine: Resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia de 29 de julio de 1997, 18 de abril de 2001, 23 de septiembre de 2004 y 3 de noviembre de 2006; sentencias de la Audiencia Nacional de 15 de septiembre de 2000 y 14 de septiembre de 2004; sentencias y autos del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2000, 25 de septiembre de 2002, 5 de marzo de 2003 y 27 de mayo de 2004.

radiofónicas<sup>52</sup>. La última, operada en el año 2005, fue la que suprimió las limitaciones que habían conducido a la declaración de nulidad del acuerdo gubernamental por el Tribunal Supremo. La ejecución de la sentencia ha encontrado un obstáculo prácticamente insalvable.

Más interés tiene, a los efectos que aquí se tratan, aludir al conflicto derivado de la construcción del embalse de Itoiz, porque, con relación al mismo, los Tribunales profundizaron en la doctrina sobre los límites del legislador y los derechos a la ejecución de las sentencias.

Como se recordará el conflicto surge porque el proyecto inicial fue impugnado por asociaciones de ecologistas, al entender que afectaba a zonas especiales de protección de las aves. La Audiencia Nacional lo anuló mediante su sentencia de 29 de septiembre de 1995<sup>53</sup>. Sin embargo, este pronunciamiento resultó afectado por la decisión del Supremo, que estimó de manera parcial el recurso de casación planteado, permitiendo cierto llenado del embalse, aunque muy reducido frente al inicial proyectado (sentencia de 14 de julio de 1997). Mientras este proceso casacional se sustanciaba, la Comunidad Foral navarra aprobó una Ley de protección de espacios naturales de la que resultaba la reducción de las bandas de protección para las aves y, en consecuencia, hacía inejecutable en sus propios términos la sentencia del Supremo. El proyecto en su día anulado se ajustaba a la nueva legalidad. De ahí que la Audiencia Nacional plantease una cuestión de inconstitucionalidad.

En una interesante sentencia, el Tribunal Constitucional atendió a los problemas que suscita la inejecución de sentencias derivadas de reformas legislativas. Después de declarar que la ley navarra no era arbitraria, pues establecía un régimen general de protección ambiental, sin dirigirse a un sólo caso concreto; de aludir a la trascendencia de cumplir las resoluciones judiciales como garantía del Estado de Derecho; así como la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las exigencias que derivan del derecho a un proceso justo; tras recordar, en fin, toda esta importante argumentación, el Tribunal Constitucional precisó que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al cumplimiento de las resoluciones

---

<sup>52</sup> La redacción original de la disposición adicional sexta de la Ley de telecomunicaciones, que regula los requisitos y límites para ser titular de una concesión radiofónica, ha sido modificada dos veces en el año 1999 (Ley 22/1999, de 7 de junio y Ley 55/1999, de 29 de diciembre), otra vez en el año 2002 (Ley 53/2002, de 30 de diciembre) y, por último, en 2005 (Ley 10/2005, de 14 de junio).

<sup>53</sup> Interesantes trabajos se han publicado sobre este asunto y a ellos me remito. Sirvan como recordatorio, entre otros, los de A. EMBID IRUJO, «Las obras hidráulicas de interés general», RAP núm. 138 y A. García Ureta, *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP, Vitoria, 1994; F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID y J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ, «La ejecución de obras públicas sobre zonas de especial protección de aves: el supuesto del embalse de Itoiz», RDU y MA, núm. 142, págs. 131 y ss.

judiciales no impide que haya ocasiones en las que la ejecución devenga material o judicialmente imposible. Y así, junto a los parámetros esenciales de análisis de las Leyes, esto es, la interdicción de la arbitrariedad y la garantía del principio de igualdad, el Tribunal afirmó:

«... no tiene cabida en nuestra Constitución aquella Ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, **cuan-do de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la Ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar...**»

Una vez más, el examen de la proporcionalidad se configura como la estrella polar para encontrar la dirección correcta a la solución de conflictos. El Derecho debe conformarse por «razones atendibles» que justifiquen el sacrificio de unos intereses y que eviten los abusos caprichosos. Un difícil equilibrio de ponderación de intereses, cruce de caminos en el que encuentran el sentido las justas relaciones jurídicas.

Con el examen de los intereses afectados y la nueva legislación, el Tribunal Constitucional desestimó la cuestión de inconstitucionalidad avalando la procedencia de la nueva Ley foral. Tras esta sentencia, la Audiencia Nacional resolvió mediante Autos la inejecución y, recurridos en casación dichos pronunciamientos, también el Tribunal Supremo declaró la inejecución de la anterior sentencia, en un razonado pronunciamiento, en el que resumía bien la doctrina del Tribunal Europeo sobre las excepciones que permiten a los legisladores incidir en el resultado de resoluciones judiciales, pues ha de partirse de la preeminencia del derecho a la justicia. Sólo ante «motivos imperiosos de interés general» puede el legislador incidir en resoluciones judiciales. Se insiste en que: a) la nueva regulación se apruebe con carácter general, no con el fin de eludir la sentencia judicial; b) no tenga carácter retroactivo; y, c), en su caso, exista una adecuada compensación.

Nada más se puede añadir a esa doctrina. Corresponde al legislador honrar el edificio constitucional y la construcción del Estado de Derecho. Piedra angular del mismo es la independencia de los jueces y tribunales, que están sometidos y vinculados a la Ley. Pero la Ley no puede sustituir la sentencia. Ejercer el poder y legislar son funciones diferentes que no pueden reunirse en la misma persona.

Es cierto que muy ardua y penosa llega a ser la situación de aquel que, tras obtener una sentencia favorable, ve alterada su situación por una re-

forma legal. Se verá obligado a promover nuevos incidentes y más recursos sin que en muchos casos pueda atisbar la patrimonialización de sus conquistas. Pocos medios rápidos y eficaces existen contra el legislador entrometido. De ahí que no quepa más que invocar la honestidad de los legisladores para que respeten el ámbito propio de sus funciones.

## XII. PREMÁTICA

Buena actualidad tendría hoy la conocida Premática de Quevedo en la que con su buen decir manda guardar y cumplir las buenas maneras «para evitar mayores daños» ante tanto legislador «que Dios a enviado a España por castigo de nuestros pecados».

La «premática» que hoy yo me atrevo a formular va dirigida a:

- a los que pretendan aprobar una nueva Ley por ser muy necesaria y preguntados por sus causas y objetivos no supieran dar razón ninguna, se les condena a una pena de silencio durante cuatro años, pues dicen lo que no saben ni alcanzan;
- a los que presenten una nueva Ley, cuya lectura sea notablemente dificultosa, se les condena a memorizar y recitar *La Iliada*, para que aprendan el rítmico hexámetro y alejen de su boca la vulgaridad;
- a los que tras aprobar una ley, quisieran introducir una modificación, antes de que pasaran cuatro años, se les condena a una pena de clausura durante cuatro años para que reflexionen y, pasados los mismos, decidan si la siguen defendiendo. En caso de reincidencia, el castigo se prolongará durante otros cuatro años;
- a los que presenten nuevas Leyes sobre la paz y reconciliación de los pueblos, se les condena a asistir durante dos años a todas las reuniones de comunidades de vecinos de su localidad con la carga de proponer soluciones a cualquier nimio problema que se suscite;
- a los que quieran incorporar nuevas leyes de protección del entorno, se les condena durante un año a limpiar las calles los días de celebración de partidos de fútbol;
- a los que confundan la función de legislar con la de administrar, se les condena a perder su representación y durante cuatro años a tramitar expedientes de derechos pasivos;

- a los que aprovechando la tramitación de una ley pretendan modificar la decisión de un Tribunal, se les condena a perder su acta parlamentaria y a una pena de cuatro años dirimiendo pleitos hereditarios y los derechos de las viudas siempre insatisfechas;
- a los que pretendan fomentar mediante Leyes la cultura, se les condena a escuchar sin descanso la cuatro óperas que integran *El anillo del Nibelungo* de Wagner;

y podría seguir y seguir con mi Premática contra los vacuos legisladores. Pero no continúo porque creo que la situación es preocupante y las bromas deben medirse.

Insisto, pues, en las tesis que he formulado. Es conveniente una reforma para restablecer la dignidad de las leyes. Los parlamentarios deben recuperar el prestigio de las Leyes y, en consecuencia, contener su vacua frivolidad. Ha pasado ya la época de colgar por los pies en altas torres a los representantes que abusan de su poder y también hemos aprendido las consecuencias que el desprestigio de los partidos políticos originó al conducir a las sociedades al sumidero de perversos regímenes totalitarios. La reforma que reclamo debe empezar por los comportamientos de los legisladores y abogados. Porque, en caso contrario, avanzará el descrédito hacia todas las normas jurídicas, máxime cuando tanto licenciado está presto para hacer una conveniente interpretación remunerada. En fin, la reforma es necesaria pues está en juego la fe, la creencia en las bases del sistema democrático y del Estado de Derecho.