

# **VEINTICINCO AÑOS DE SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: LA LEY**

MANUEL ARAGÓN REYES

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

## SUMARIO

**1. CARÁCTER DE ESTE COMENTARIO. 2. LEY Y TIPOS DE LEY. 3. SIGNIFICADO DE LA LEY. 4. EL CONTROL DE LA LEY. 5. A MODO DE BALANCE.**

# **VEINTICINCO AÑOS DE SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: LA LEY**

POR

**MANUEL ARAGÓN REYES**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

## **1. CARÁCTER DE ESTE COMENTARIO**

Por la dirección de esta Revista se me ha pedido unas reflexiones sobre la ley en nuestro ordenamiento, con motivo de los veinticinco años de vigencia de la Constitución, recomendándome que las realice sin aparato de erudición, a manera, pues, de un breve ensayo en el que destaque las cuestiones más importantes del tema, fijándome, especialmente, en el desarrollo experimentado durante estos veinticinco años.

Cumplir un encargo así tiene muchas dificultades. De un lado, la materia es tan amplia que, necesariamente, habrá de realizarse un tratamiento selectivo, y nunca exhaustivo. De otro lado, y a diferencia de lo que podría ocurrir si se examinaran órganos o instituciones, donde cabe hacer un balance de su funcionamiento, en el caso de la ley este balance resulta más difícil de realizar, aunque algunas consideraciones sobre ello podrían hacerse, y así se intentará a lo largo del trabajo y, sobre todo, en su última parte.

## 2. LEY Y TIPOS DE LEY

En primer lugar debo acotar el objeto de mi comentario: las leyes en sentido propio, es decir, las leyes parlamentarias, no las producciones legislativas del Gobierno. Por ello, los Decretos-leyes y los Decretos legislativos (o incluso otras disposiciones o actos con fuerza de ley, que no siempre emanan del Gobierno, sino a veces del propio Parlamento) no serán objeto de tratamiento aquí. Por una parte, considero que tales normas y actos no son leyes en sentido propio, y por otra entiendo que se ha encargado su comentario a otras personas y no procede entonces que los haga objeto de mi atención.

A la hora de fijarnos en la ley, lo primero que llama la atención en nuestro sistema constitucional es la diversidad de tipos de ley. A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos o sucedía en el pasado, la Constitución no ha previsto una sola clase de ley, sino una variedad de clases de leyes como consecuencia de dos factores: el consenso y la autonomía territorial.

La exigencia de consenso para regular determinadas materias, aquellas que el constituyente consideró más importantes, provocó la previsión constitucional de las leyes orgánicas, caracterizadas por una doble reserva: de materia y de procedimiento. Sobre la posición de las leyes orgánicas, inmediatamente que la Constitución entró en vigor la doctrina se dividió entre los que las consideraban jerárquicamente superiores a las leyes ordinarias y los que estimábamos que esa relación, entre unas y otras, no era de jerarquía, sino de competencia. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (interpretando de manera sutil y constructiva el art. 28 de la Ley Orgánica del propio Tribunal) optó por esta segunda solución, que siempre nos pareció la más correcta, evitándose así muchos problemas y, sobre todo, la «vis expansiva» de la ley orgánica en detrimento del principio democrático.

Ahora bien, esa caracterización de las leyes orgánicas tiene, a mi juicio, una excepción, motivada por el sistema de autonomías territoriales: los Estatutos de Autonomía, cuyas características no son, ni mucho menos, iguales que las demás leyes orgánicas. Sobre esto volveré después, al hablar de los tipos de ley con motivo de esa autonomía territorial.

Así pues, junto a las leyes orgánicas están las leyes ordinarias, amparadas igualmente, como dije, por una reserva de materia, bien que de modo negativo: está reservado a ley ordinaria toda materia no reservada a ley orgánica. Por ello el Tribunal Constitucional diría que

tan inconstitucional sería la ley ordinaria que invadiese materias reservadas a ley orgánica, como la ley orgánica que invadiese materias reservadas a ley ordinaria. La separación material no es siempre fácil y el Tribunal y la doctrina debieron acudir a la noción de «materias conexas», categoría que, pese a sus dificultades, resulta de necesaria utilización y que ha venido, de la manera menos mala posible, resolviendo los problemas en los que la separación entre uno y otro tipo de ley se presenta con mayores dificultades.

La otra razón para la diversidad de tipos de ley ya dijimos que fue la autonomía política territorial. Así, la Constitución, y después los Estatutos de Autonomía, distinguieron entre leyes del Estado y leyes de las Comunidades Autónomas, ambas de la misma jerarquía y separadas por el principio de competencia. Esta distinción, en principio clara, se complica debido a la forma en que está distribuido el poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que descansa en una abundante utilización (por la Constitución, art. 149, y por los Estatutos de Autonomía) de la distinción entre «bases» y «desarrollo». La legislación básica del Estado no es jerárquicamente superior a la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas, pero opera sobre éstas de una manera próxima a la jerarquía, en cuanto que sólo es constitucional la legislación de desarrollo si de atiende a la legislación básica, aunque ésta sólo se sobrepone a aquélla si a su vez se contrae a las estrictas dimensiones de lo básico, que a la postre corresponderá al Tribunal Constitucional determinar.

Por esta abundancia de la distinción bases-desarrollo en que descansa nuestro sistema de distribución territorial de competencias y por la existencia, inevitable, de títulos generales o transversales a favor del Estado para legislar, es por lo que en nuestro Estado autonómico la actividad del Tribunal Constitucional reviste un papel absolutamente fundamental a la hora de la concreción competencial. En un ordenamiento como el nuestro, donde la distribución de competencias territoriales es sumamente compleja, el papel del Tribunal Constitucional adquiere un extraordinario relieve, hasta el punto de que podría hablarse, y yo mismo, en un artículo de hace más de quince años, así lo denominé, de que tenemos un Estado jurisdiccional autonómico.

No obstante la trascendencia (y las complejidades) de la distinción, dentro de las leyes ordinarias, entre leyes del Estado y leyes de las Comunidades Autónomas, el tipo de ley más importante, por su peculiaridad y su lugar en el ordenamiento, surgido por obra de la descentralización política territorial son los Estatutos de Autonomía. También la autonomía territorial ha originado una distinción, ahora ya den-

tro de las mismas leyes orgánicas: los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas. Los Estatutos son leyes orgánicas, desde luego, pero hay que añadir que unas leyes orgánicas completamente distintas a las demás, tanto por su materia como por su forma.

Desde el punto de vista material, los Estatutos son las leyes constitutivas de las Comunidades Autónomas, las que las organizan y les atribuyen competencias, realizando una labor de complemento necesario de la Constitución, más aún, una labor materialmente constitucional. Desde el punto de vista formal, los Estatutos, a partir de unas mínimas reglas constitucionales, disponen sobre su propia reforma, realizando aquello que sólo las Constituciones pueden hacer: regular su procedimiento de reforma. Por ello, lo que hoy son los Estatutos de Autonomía no es sólo producto de lo que la Constitución había prefigurado, sino de lo que han prefigurado los propios Estatutos.

Hoy, como consecuencia de las previsiones estatutarias e incluso de las resoluciones interpretativas de las Presidencias del Congreso y del Senado adicionando a los reglamentos de las Cámaras reglas sobre las reformas estatutarias, los Estatutos de Autonomía se presentan como unas verdaderas leyes paccionadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo irreformables unilateralmente. El monopolio de la iniciativa de la reforma de los Estatutos lo tiene atribuido el Parlamento autonómico, que siempre podrá retirar el proyecto de reforma antes de su definitiva aprobación por las Cortes Generales si éstas introducen cambios que el Parlamento autonómico no desea. Sin la voluntad concorde, pues, del Parlamento nacional y del Parlamento autonómico no es posible reformar un Estatuto de Autonomía.

En vista de todo ello, es decir, en que desde el punto de vista material el Estatuto hace lo que, en principio, sólo podría hacer una Constitución, como es distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (poseen la competencia de las competencias), y desde el punto de vista formal poseen una especialísima rigidez que los hacen inmodificables por cualquier otra ley, parece que debe concluirse en que los Estatutos son, en realidad, una especie de normas constitucionales secundarias. La Constitución territorial de nuestro Estado compuesto es a su vez compuesta: está formada por el bloque constitucional integrado por la Constitución y los Estatutos. Constitución territorial que, internamente, se rige por el principio de jerarquía: en nuestro ordenamiento constitucional (complejo, por lo antes dicho) habría unas normas constitucionales primarias, las de la Constitución, y unas normas constitucionales secundarias, subordinadas a aquéllas, los Estatutos de Autonomía.

Pero todo ese complejo se impone, jerárquicamente, al resto del ordenamiento.

Me parece que esta invención normativa que son los Estatutos de Autonomía (obra de la Constitución y del desarrollo autonómico, es decir, obra de la Constitución y de los propios Estatutos de Autonomía) se presenta como el tipo de ley más importante, e interesante, de los existentes en nuestro ordenamiento. De ahí la radical distinción entre los Estatutos y las demás leyes orgánicas. Estas son leyes del que podría denominarse Estado «central». Los Estatutos son, con la Constitución, las únicas leyes del Estado «global».

### 3. SIGNIFICADO DE LA LEY

Al margen de sus diversos tipos, la ley posee un sentido general como norma emanada de la representación popular. Hoy no es, desde luego, la única expresión del Derecho: por encima de las leyes está la Constitución y por debajo los reglamentos. Pero sigue siendo la norma que expresa la voluntad popular, y ello le confiere un significado muy preciso y un lugar también muy preciso en el ordenamiento.

Ya la ley no es soberana, que lo es la Constitución (hablando impropriamente, pues soberano sólo lo es el pueblo). Ya la ley no es la norma primaria, sino una norma secundaria, pero eso sí, sigue siendo la norma «primordial» del ordenamiento. Y ello porque sus relaciones con la Constitución son muy especiales. La ley está subordinada a la Constitución, es claro, pero esa subordinación es bien distinta a la subordinación del reglamento a la ley. Con frase muy gráfica se ha podido decir que la ley no es ejecución de la Constitución como el reglamento sí es ejecución de la ley. De una parte, las prescripciones constitucionales son, por lo general, sumamente abstractas, correspondiéndole a la ley su concreción, que es algo que, al menos en las materias reservadas, no pueden hacer, del mismo modo, los reglamentos respecto de la ley. De otra parte, una Constitución que garantiza la democracia pluralista, como la nuestra, ha de dejar el suficiente grado de apertura a la ley como para que puedan sucederse políticas legislativas distintas. Por ello la ley, no siendo ya la norma primaria, que lo es la Constitución, sigue siendo, como antes se dijo, la norma «primordial», la que está llamada básicamente a regular el «status» de los poderes públicos y de los ciudadanos.

De ahí, pues, el principio de legalidad: sólo por ley pueden los poderes públicos ejercer competencias, sólo por ley puede limitarse

la libertad de los ciudadanos, regulando sus derechos e imponiéndoseles obligaciones. Lo que a todos atañe debe ser aprobado por todos, es decir, por ley parlamentaria, emanada, pues, de la representación popular. Ese es el sentido, y las consecuencias, de la legitimación democrática de la ley.

Aparte de las reservas concretas de ley que en nuestra Constitución existen, cualquier disposición sobre la libertad de los ciudadanos está amparada, pues, por el principio de legalidad. Y ello se presenta como una barrera infranqueable frente a los reglamentos. Hoy la distinción entre ley y reglamento no puede descansar (como se hizo en el pasado al teorizarse sobre la reserva de ley) sólo en el origen democrático de la ley y autocrático del reglamento, porque hoy el Gobierno también es emanación, aunque indirecta, de la voluntad popular. La distinción, en la actualidad, se basa más bien en la reserva de Parlamento, es decir, en la reserva de procedimiento legislativo parlamentario, que hace que sólo pueda disponerse de la libertad de los ciudadanos mediante una norma que ha sido elaborada a través de un procedimiento contradictorio y con publicidad, como es el parlamentario, donde han intervenido o podido intervenir todos los representantes del pluralismo político de la sociedad (que tienen su asiento en la Cámara). Al final, la Cámara adoptará la ley por mayoría, pero habrá que haberse pronunciado también la minoría, cosa que no ocurre con el reglamento que, elaborado por el Gobierno, sólo lo ha sido por la mayoría, sin intervención pública de la minoría.

Por ello en las materias «propias» de la ley (que son las amparadas por la reserva y por el principio de legalidad) no cabe la deslegalización a favor del reglamento, pues la reserva (y el principio de legalidad) tienen un sentido positivo (y no sólo negativo): el Parlamento, y únicamente él, puede regular esa materia, sin perjuicio de llamar al reglamento para completarla en cuestiones adjetivas o de detalle. Pero también la reserva de ley tiene otro sentido positivo: ha de entenderse como obligación de legislar, pues de lo contrario, aunque no pueda hacerlo el Gobierno, sí podrían hacerlo (a través de su actividad jurisdiccional de concreción de la materia constitucional) los jueces, lo que repugna al principio democrático, que no ha querido que sean los jueces, sino los representantes del pueblo, los que puedan establecer el «status» de los ciudadanos.

De ahí la importancia de la ley, sobre todo en materia de derechos fundamentales. A veces, con ligereza, se ha dicho que en esa materia la mejor ley es la que no existe, lo que convertiría en legislador a los jueces, inevitablemente. Al contrario, en esta materia, cons-

titucionalmente regulada, por supuesto, pero con un alto grado de abstracción, es preciso que haya leyes, primero para garantizar mejor el ejercicio de los derechos y, después, para regularlos sistemáticamente, pues unos derechos están casi siempre enlazados con otros, y las limitaciones de derechos es preferible que sean, en la medida de lo posible, limitaciones normativas, generales, emanadas del legislador, a que lo sean jurisdiccionales, particulares, emanadas de cada sentencia judicial. Así, entre otras cosas, se garantiza el principio de igualdad en el disfrute (y en las limitaciones) de los derechos fundamentales.

Dicho todo lo anterior, otra característica de la ley es su capacidad de regulación universal. En nuestra Constitución no existe reserva de reglamento (salvo una en concreto: de reglamento parlamentario), por lo cual la ley puede regularlo todo, siempre que sus contenidos sean conformes, por supuesto, con la Constitución. Y ello nos conduce a tratar de los límites de la ley, y como hablar de límites es, necesariamente, hablar de controles (una limitación sin control no es una auténtica limitación) hay que plantearse el problema de los controles de la ley.

#### 4. EL CONTROL DE LA LEY

Pese a la especial relación, a la que ya se aludió, que une a la Constitución y a la ley, lo que obliga a entender como constitucional toda ley que no infrinja, frontalmente, la Constitución, es decir, que en caso de duda habrá que pronunciarse a favor de la constitucionalidad de la ley, lo cierto es que la Constitución se presenta como un límite a la ley. Creo que como un límite, más que como un requisito, dada la discrecionalidad que, en una Constitución democrática como la nuestra, hay que reconocerle al legislador.

El control de esa limitación sólo está encomendado por la Constitución al Tribunal Constitucional, y a ninguna otra autoridad. Por ello hay que oponerse a cualquier tesis que sostenga la pertinencia de un control regio de constitucionalidad sobre la ley a la hora de la sanción. Ello es inconciliable con la Monarquía parlamentaria, con el principio democrático y con el Estado de Derecho. Sólo el Tribunal Constitucional puede controlar al legislador.

Pero, al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional no puede sustituir al legislador, porque ese no es el papel que nuestra Constitución le asigna. De ahí que el Tribunal, como intérprete supremo de la Cons-

titución, puede sobreponer ésta a la ley, anulándola (o inaplicándola, lo que también puede suceder, incluso en nuestro sistema de justicia constitucional), pero no puede convertirse a su vez en legislador, función que en nuestro sistema constitucional sólo está atribuida al Parlamento, es decir, a la representación popular.

Precisamente porque el legislador no es soberano, la ley está sometida al control por el Tribunal Constitucional, que puede verificar (siempre a instancia de parte) su adecuación a la Constitución. Ese control está suficientemente asegurado mediante el recurso de inconstitucionalidad y, sobre todo, mediante la cuestión de inconstitucionalidad, que convierte a todos los jueces y tribunales en cooperadores del Tribunal Constitucional para la depuración de las leyes inconstitucionales. Hoy ya no existe el recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía introducido en 1979 por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y hecho desaparecer después, en 1985, y en buena hora, por modificación de esa misma Ley Orgánica.

Un problema, sin embargo, cabe detectar en nuestro ordenamiento en relación con el control de la ley. Es el caso de las llamadas leyes autoaplicativas. Y ese problema reside no tanto en las posibilidades del control, cuanto en la legitimación para instarlo. Me refiero a que no estando previsto el recurso de amparo directo contra leyes autoaplicativas (que es una laguna que debiera colmarse mediante reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), el ciudadano directamente afectado por una ley autoaplicativa no tiene capacidad de reacción frente a ella. Como la lesión de su derecho, que la ley produjera, no precisa de acto de aplicación, mal puede funcionar, de inmediato, la cuestión de inconstitucionalidad. Como es una ley, tampoco puede controlarla la jurisdicción ordinaria. Es cierto que quizás cabría, por actos posteriores, instar a un juez a plantear la cuestión, pero ello no siempre será remedio seguro. De ahí que conviniese resolver este problema en el sentido antes indicado.

Con esa salvedad, es cierto que tenemos un buen sistema de control de la ley. Pero hay otra faceta añadida a ese control donde la situación no es tan positiva. Me refiero al control de la aplicación de la ley. Pues si la ley ha de ser controlada, también hay que controlar la obligación de los jueces de aplicarla. Y en los últimos tiempos no ha sido infrecuente que los jueces, que están, por exigencia constitucional, sometidos al imperio de la ley, hayan inaplicado la ley, sin plantear, como es debido, la cuestión de inconstitucionalidad, apartándose de la norma legal y sustituyéndola por principios generales o por

las mismas normas constitucionales. En nuestro sistema de justicia constitucional eso no lo puede hacer la jurisdicción ordinaria, sólo lo puede hacer el Tribunal Constitucional.

Frente a los casos en que la jurisdicción ordinaria, ilegítimamente, inaplique la ley (o la aplique de manera contraria a como ha establecido el Tribunal Constitucional) convirtiéndose los jueces en lo que no son, en señores de la ley, nuestro ordenamiento posee instrumentos para controlar esa actuación. Me refiero al recurso de amparo por vulneración del artículo 24 de la Constitución.

En primer lugar, hay que defender, por coherencia constitucional, que si el artículo 24.1 de la Constitución contiene el derecho a obtener de los órganos judiciales una decisión fundada en el derecho vigente, es claro que si una Sentencia de la jurisdicción ordinaria aplica una ley ya declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva (sin perjuicio de que el juez o magistrados pudiesen incurrir incluso en una responsabilidad disciplinaria). El supuesto no es pura hipótesis, puesto que ya se ha producido, a mi juicio, al menos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero y 21 de marzo de 2000, Sala Tercera, Sección Quinta.

También, por coherencia constitucional y dado el mandato claramente establecido en el art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, si en una sentencia se aplicase la Constitución o una ley de manera contraria a como lo haya establecido la doctrina del Tribunal Constitucional (que es el supremo intérprete de la Constitución y de la constitucionalidad de la ley), se estaría vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva que consiste en el derecho a obtener una sentencia fundada en Derecho válido. La jurisprudencia constitucional es fuente del Derecho y, en consecuencia, Derecho válido, cuando ha pasado por el control del Tribunal Constitucional, es sólo el así declarado por el Tribunal, que le da una interpretación de la que el juez no puede apartarse sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Por ello, si el órgano judicial ordinario entiende que una ley debiera ser susceptible de una interpretación distinta a la adoptada por el Tribunal Constitucional, no puede apartarse de esa doctrina, que le vincula, sino plantear entonces, muy razonadamente, la cuestión de inconstitucionalidad. De no hacerlo cabría, una vez agotados los recursos judiciales sin éxito, interponer recurso de amparo por vulneración del artículo 24 de la Constitución. El recurso de amparo es, así, el único modo de asegurar el sometimiento de los jueces y tribunales ordinarios a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Igualmente, si una Sentencia inaplica una ley (relativa a los derechos susceptibles de amparo o a cualquier otra materia), que es aplicable al caso, sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, está incurriendo no sólo en infracción del artículo 117.1 de la Constitución, que somete a los jueces y tribunales al imperio de la ley, sino en infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, que obliga a los jueces a dictar una resolución fundada en Derecho «ateniéndose al sistema de fuentes establecido» (como recuerda, más que establece, el artículo 1.7 del Código Civil). Procedería también en estos casos, pues, el recurso de amparo.

Este último supuesto, el de inaplicación de la ley, lamentablemente se da, y ha sido alentado por alguna Sentencia del Tribunal Supremo, así en el «obiter dictum» contenido en la Sentencia 280/1997 de la Sala Primera, que venía a sostener que los jueces debieran inaplicar una ley por contraria al ¡Código Civil! Un caso relativamente reciente, la Sentencia de 7 de noviembre de 2000, de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta, sobre la congelación del sueldo de los funcionarios, lo pone bien de manifiesto.

Por ello, si el Tribunal Supremo, al que recurrió en casación la Administración, no hubiera revocado la Sentencia de la Audiencia Nacional, como así lo hizo, muy razonablemente, sino que la hubiese confirmado, la Administración Pública hubiera podido interponer, a mi juicio, recurso de amparo frente a esa Sentencia del Tribunal Supremo alegando la vulneración del artículo 24 de la Constitución, tanto por apartarse la jurisdicción ordinaria de la doctrina del Tribunal Constitucional, muy clara acerca de la prevalencia de la ley sobre los convenios de trabajo firmados por el Gobierno, como por inaplicar una ley aplicable al caso, sin haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad. Este asunto ya se ha zanjado, como acabo de decir, por la posterior Sentencia del Tribunal Supremo que revocó la Sentencia de la Audiencia Nacional y corrigió la errónea inaplicación de una ley que ésta había realizado. El juez está sometido a la ley y sólo puede apartarse de ella planteando la cuestión de inconstitucionalidad.

Por lo demás, esta tesis ya ha sido adoptada por el Tribunal Constitucional, que ha considerado que la inaplicación, por la jurisdicción ordinaria, de una ley vigente, aplicable al caso, constituye una vulneración del artículo 24 de la Constitución recurrible en amparo. Se trata de la STC 173/2002, que otorga el amparo a la Generalidad de Cataluña, anulando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que inaplicó una ley autonómica.

## 5. A MODO DE BALANCE

Durante los veinticinco años que la Constitución lleva en vigor el sistema legislativo ha funcionado con normalidad y eficacia, desmintiéndose, creo, las inquietudes que en cierto sector de la doctrina se mostraron sobre las dificultades de funcionamiento de un sistema legislativo tan complejo. Poco a poco las piezas han ido encajando, gracias a la ayuda doctrinal y, sobre todo, a la jurisprudencia constitucional, que ha ido depurando la concepción de «legislación básica», la idea de «reserva», la distinción entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, o incluso modificando el sentido (aquí de manera discutible) del Derecho supletorio.

Es cierto, sin embargo, que todavía persisten algunos aspectos disfuncionales, por ejemplo a la hora de una mayor coordinación entre la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, a lo que no es ajena la precariedad de instrumentos de integración en nuestro Estado autonómico (entre otros la inexistencia de un Senado de auténtica representación territorial). También, y ese es grave defecto, se detecta la falta de una buena técnica para legislar. El escaso rigor en la redacción de las leyes, la anomalía de unas selváticas «leyes de acompañamiento» a los Presupuestos Generales del Estado (situación que el Tribunal Constitucional ya debiera haber corregido), la deficiente regulación de la fase preparatoria de los proyectos de ley, no dejan de producir unos efectos desvalorizadores de la ley misma, sobre lo que debe alertarse.

Es cierto que hoy la ley no es tanto la «razón desprovista de pasión», como el resultado de la composición de intereses. Ello, por sí solo, no es negativo para la ley, que tampoco en el pasado fue esa norma ideal (proyección de la razón) que algunos teóricos, sobre todo del siglo XIX, habían imaginado. Pero la ley sigue siendo la expresión de la voluntad popular y por ello, después de la Constitución, la norma de más alto valor en el ordenamiento. No conviene desvalorizarla, porque entonces se desvaloriza también, al mismo tiempo, la voluntad del legislador democrático y se subvierte el Estado de Derecho. Por ello, en nuestro sistema, se hacen necesarias buenas leyes, es decir, leyes adecuadas para resolver los problemas sociales y para asegurar los derechos, y leyes correctamente redactadas y sistematizadas para evitar la inseguridad jurídica.

También es preciso, como antes ya se advirtió, que la ley se respete, lo que se consigue si los órganos judiciales la aplican debida y prontamente. Una justicia mal organizada, con excesiva acumulación

de asuntos y con retrasos, y ese ha sido el panorama de los últimos veinticinco años, redundando negativamente en el valor de la ley. Ha de reconocerse, no obstante, que, recientemente, se han acometido, por fin, reformas conducentes a mejorar esa situación. Y sobre todo, hay que permanecer alerta para que los jueces no sustituyan al legislador, que ese no es nuestro sistema. La ley sólo debe controlarla el Tribunal Constitucional, y éste, al hacerlo, debe también huir, en la medida de lo posible, de la tentación de convertirse en legislador positivo.

Tampoco puede negarse que hoy, como consecuencia de nuestra integración en la Unión Europea, el papel de la ley ha sufrido un retroceso, en cuanto que muchas materias antes de la competencia del legislador hoy son regulada por reglamentos comunitarios. Esa es una cuestión sobre la que conviene meditar, no para lamentarse de que las cosas sean así, puesto que la construcción europea, tan beneficiosa, resulta, creo, irreversible, sino para proponer que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tengan mayor participación de la que ahora tienen en la elaboración y aplicación del Derecho comunitario.

Porque la idea de ley sigue siendo nuclear para el Estado constitucional. El reino de la ley es el reino de la libertad y la igualdad. Si la ley falla se pone en grave riesgo el «status» de ciudadano, y ese riesgo no puede ser conjurado, sin que sufran el principio democrático y el Estado de Derecho, por la actuación de los tribunales. La ley, como he venido insistiendo, ya no es la norma primaria del ordenamiento, pero sigue siendo la norma «primordial» de nuestro sistema jurídico. La Constitución sin la ley se encontraría, no hay duda, completamente desvalida.