

TECNICA LEGISLATIVA, INSERCIÓN DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL¹

TOMÁS VIDAL MARÍN

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha*

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Legislación motorizada: causas. Efectos sobre la certeza del Derecho.
- III. El principio de seguridad jurídica.
- IV. Incorporación de la norma al ordenamiento jurídico y afectación del principio de seguridad jurídica.
- V. Calidad de la Ley y control de constitucionalidad.

I. INTRODUCCIÓN

Escribir unas páginas acerca de técnica normativa o técnica legislativa pone de manifiesto que la preocupación por la calidad de las leyes que ya pusiera en evidencia hace varios siglos J. Bentham² no es en absoluto un tema caduco, sino que por el contrario, y a pesar de su antigüedad, es un tema de plena actualidad³.

1 El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado Hacía una evaluación racional de las Leyes Penales Europeas, cuyo investigador principal es Adán Nieto Martín.

2 *Vid.* a este respecto *Tomografía o El arte de redactar leyes*, CEPC, Madrid, 2004.

3 Y como muestra un botón o varios, puesto que varias son las obras que acerca de técnica normativa se han puesto en circulación en los últimos años. Así, pueden verse, por ejemplo, GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia un control de constitucionalidad de la calidad de las leyes?*, Navarra, 2010 o *Manual de Técnica Legislativa*, Navarra, 2011; ZAPATERO, V., *El arte de legislar*, Navarra, 2009.

La técnica legislativa, integrada en la más amplia Teoría de la legislación⁴, es un oficio (*o arte*, como le llama la mayoría de la doctrina) que tiene como principal preocupación que las leyes (o más en general, las normas) se elaboren con calidad. Ahora bien, las leyes, las normas jurídicas, sólo cobran sentido en relación con el resto de leyes o normas que forman parte del ordenamiento jurídico en el cual todas se integran. Como ha manifestado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado»⁵. Es por ello por lo que, precisamente, la técnica legislativa no sólo debe elaborar reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad de las leyes individualmente consideradas sino que también debe formular reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad del ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, debe formular reglas que redunden en beneficio de una buena estructura y coherencia del ordenamiento jurídico. Como con razón ha señalado Sainz Moreno⁶, la técnica normativa ha tenido que superar su concepción originaria de arte de redactar bien los preceptos jurídicos puesto que la causa de muchos problemas que tal redacción plantea se encuentra justamente en el sistema en el cual la norma se integra. Se pone así de manifiesto, en suma, que la finalidad esencial de la técnica legislativa es evitar la confusión normativa, la no cognoscibilidad del Derecho, por parte de aquellos que deben cumplirlo y por parte de aquellos que deben aplicarlo. Dicho de otra forma, y en sentido positivo, la técnica de legislar tiene como finalidad esencial garantizar uno de los principios básicos de cualquier Estado de Derecho como es la seguridad jurídica; principio este que aparece expresamente consagrado en el artículo 9.3 CE⁷.

La importancia de este objetivo último de la técnica legislativa que no es sino la garantía de la seguridad jurídica es innegable. Sin embargo, no puede obviarse que la consecución de este principio no es en absoluto una tarea fácil habida cuenta de la complejidad que están alcanzando en la actualidad los ordenamientos jurídicos; complejidad que es consecuencia de la ingente cantidad y de la consiguiente cuestionable calidad de normas jurídicas que integran aquellos. En efecto, no constituye ninguna novedad la denuncia que la mejor doctrina jurídica, tanto nacional como extranjera,

4 Como nos enseña MARTIN KRIELE, «Máximas para el arte de legislar», en *III Jornadas de Derecho Parlamentario: La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar*, Salamanca, 2000, «la Teoría de la legislación se articula, usualmente, en dos partes básicas, a saber, la que se ocupa de los principios y la que se ocupa de las cuestiones prácticas. Los principios se refieren, sobre todo, a los fundamentos filosófico-jurídicos, a las máximas de justicia, de libertad, de igualdad, de proporcionalidad, etc. Las cuestiones prácticas se refieren a la estructura de la norma, al lenguaje normativo, a la determinación de su contenido, a las cláusulas generales, a las leyes de caso único, a los preámbulos a los plazos, a las remisiones, al procedimiento, etc.».

5 *Vid.*, por todas, la STC 150/1990. En esta sentencia afirmó el alto Tribunal que «Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten».

6 *Vid.*, «Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural», en *La técnica legislativa a debate*, coord. por CORONA FERRERO, J. M., PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J., Madrid, 1994, págs. 19 y ss.

7 Dispone el artículo 9.3 de la CE: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

ha formulado en torno a la gran cantidad de normas que componen nuestros ordenamientos jurídicos. Como bien nos recuerda García de Enterría, frente a lo que Maurice Hauriou llamaba a comienzos del siglo xx la sabia lentitud de las Cámaras Legislativas en punto al estudio y reflexión sobre las leyes, Carl Schmitt pudo hablar ya unos años después, en concreto en 1946, de la legislación motorizada⁸; expresión que sólo puede considerarse afortunada para referirse a la mencionada situación como lo muestra el hecho de su reiteración constante en cualquier manual al uso de técnica legislativa⁹.

II. LEGISLACIÓN MOTORIZADA: CAUSAS. EFECTOS SOBRE LA CERTEZA DEL DERECHO

Ante la existencia de esta frondosidad normativa, a la que nos hemos referido en las líneas precedentes, la pregunta que inmediatamente nos surge gira en torno a las razones de la misma: ¿Cuáles son los motivos de esta abundancia de normas, de esta motorización legislativa? Creo que son varios los motivos que están en el origen de este desbordamiento de las fuentes del Derecho¹⁰. Entre otros, me importa ahora destacar los siguientes:

a) En primer lugar, la aparición del Estado Social y Democrático de Derecho; modelo de Estado que consagra expresamente la Constitución española de 1978 en su artículo 1¹¹. Este modelo de Estado, a diferencia del Estado liberal, se caracteriza por ser un Estado intervencionista; un Estado que interviene en el ámbito económico y que, asimismo, se caracteriza por hacer posible lo que Ernst Forsthoff bautizó con el nombre de procura existencial. Este intervencionismo del Estado en el plano económico-social se produce, precisamente, a través de normas jurídicas, lo que, obviamente, conlleva un incremento considerable de las mismas. Así pues, la nueva interacción entre el Estado y la sociedad conlleva de modo natural esa inflación normativa. Como se ha puesto de manifiesto¹², el ordenamiento jurídico está en la actualidad cargado de objetivos

8 Vid., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pág. 48.

9 Sin embargo, no es esta la única expresión usada por la doctrina para referirse a ese aluvión normativo al que hacíamos referencia *supra*, sino que también se han empleado expresiones tales como: hipertrofia legislativa, contaminación legislativa, orgía legislativa, marea normativa, legislación desbocada, etc.

10 Esta es la expresión que emplea PÉREZ LUÑO para referirse a este fenómeno. Vid., *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*, Sevilla, 1993.

11 Dispone el art. 1.1 CE: «España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»

12 Vid., ZAPATERO, V., *El arte...*, *op. cit.*, pág. 147. Así de expresivo es este autor en relación con este tema: «Nuestras sociedades necesitan cada vez más Gobierno y más Parlamento. Junto a las razones económicas para intervenir normativamente (proteger el funcionamiento eficiente del mercado y hacer frente a las crisis periódicas como la desatada en 2008) hay razones no estrictamente económicas que justifican la apelación a las normas. Son los problemas de distribución (salarios, rentas básicas, compensaciones para personas dependientes), de la necesidad de satisfacer ciertos deseos colectivos (una televisión de calidad, por ejemplo, o ciertos bienes culturales sin fuerte demanda) o de atender los derechos de las generaciones futuras (protección del planeta y su diversidad). Asimismo, y en la medida en que los avances tecnológicos y científicos nos llevan a un mundo desconocido lleno de grandes posibilidades pero también con peligros inimaginables, en

económicos y sociales que van más allá de aquella primera función del Estado de mera regulación formal y general de las relaciones sociales. El Estado Social, pues, necesita más Derecho que el Estado del *laissez faire, laissez passer* (Estado Liberal).

b) En segundo lugar, el segundo motivo que ha provocado este desbordamiento de las fuentes del Derecho es la existencia de un Estado descentralizado, tanto política como administrativamente. En España, junto al Estado Central, existen diecisiete Comunidades Autónomas más dos ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) así como un copioso número de entes locales. La pléyade de centros de producción normativa existentes en nuestro país es manifiesto, donde, por tanto, junto a normas con rango y fuerza de Ley y a normas reglamentarias de carácter estatal conviven normas con rango y fuerza de Ley así como normas reglamentarias autonómicas y normas reglamentarias locales.

c) En tercer lugar, el desarrollo de las relaciones internacionales ha provocado también la existencia de centros de poder normativo fuera de nuestras fronteras. No basta, pues, con consultar el BOE, los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas y los Boletines Oficiales Provinciales para poder conocer aquellas normas que nos son de aplicación, sino que es necesario también examinar el Diario Oficial de las Comunidades Europeas habida cuenta de la pertenencia de nuestro país a esa organización supranacional que es la Unión Europea.

d) En cuarto lugar, y ya por último, es de destacar que otra de las razones que explican esta multiplicación normativa es el rápido cambio que las sociedades actuales experimentan¹³ y que necesitan, por tanto, de continuas y veloces reformas normativas.

Si la existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho, de diversos centros de producción normativa, tanto internos como externos, y la ágil evolución de la actual realidad social están en el origen de la existencia de «un mundo de leyes desbocadas»; esta situación a la que asistimos en la actualidad no puede, desde luego, contemplarse con buenos ojos, incluso por muy miopes que fuéramos. ¿Por qué? Pues sencillamente por las funestas consecuencias que para la plena efectividad o realización del Estado de Derecho conlleva esta abundancia de normas jurídicas. En efecto, ante una cantidad ingente de normas¹⁴ resulta harto complicado el conocimiento de las realmente vigentes en un momento determinado, tanto por parte del ciudadano que debe cumplirlas como por parte del jurista que debe aplicarlas¹⁵; jurista al que se le ha obstaculizado la tarea porque, antes de realizar su labor propia que es la de interpretación, debe realizar

la medida en que grupos poderosos tengan un enorme poder sobre nuestros alimentos o medicinas, sobre la seguridad en nuestro trabajo o puedan controlar nuestra intimidad, manipular nuestros intereses o alterar el propio hábitat... en la medida en que todo esto ocurra necesitaremos también no menos, sino más y mejores normas que nos protejan y mejoren nuestra vida». *Ibidem*, pág. 44.

13 En similar sentido, vid. LAPORTA, F.J., quien habla de la velocidad de cambio de la sociedad post-industrial. «Teoría y realidad de la legislación. Una introducción general», en *La proliferación legislativa: un desafío del Estado de Derecho*, diríg. por A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ y A. PAU PEDRÓN, Navarra, 2004, pág. 62.

14 A este respecto, señala ZAPATERO, V., *El arte...*, *op. cit.*, pág. 35, que el ciudadano y los propios expertos tienen la sensación de que hay más normas de las necesarias y que el legislador está vertiendo diariamente sobre las sociedad más normas de las que este es capaz no sólo de cumplir, sino, incluso, de conocer».

15 Como bien afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, al intérprete del Derecho le falta resuello para un seguimiento exegético de la producción en masa de nuevas normas. *Vid. Justicia y seguridad...* *Op. cit.*, pág. 102.

previamente un enorme esfuerzo de búsqueda de la norma aplicable¹⁶. Y esta dificultad para conocer y aplicar el Derecho se complica si tenemos en cuenta que esa miriada de normas se modifican constantemente y, en algunos casos, al poco tiempo de haber sido aprobadas, lo que denota la falta de estabilidad de las mismas. Inestabilidad normativa que ya ha sido incluso puesta de manifiesto en los *mass media* por sus propios destinatarios. Así, en un periódico digital podía leerse el pasado 6 de julio¹⁷: «*Las grandes empresas critican la falta de estabilidad en las normas tributarias. Creen que entorpece seriamente las inversiones y piden a la administración pública mayor clarificación y simplificación normativa*». Es más: la diversidad de centros de producción normativa (Unión Europea, Estado central, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) también dificulta la tarea de los operadores jurídicos puesto que los mismos se encuentran en ocasiones ante el problema de articular de manera correcta el sistema de prelación de fuentes a efectos de tratar de determinar el Derecho aplicable¹⁸. Si esto es así, ningún lector avezado debe sorprenderse si afirmo en esta sede que el principio *iura novit curia* (el juez es conocedor del Derecho) está próximo a constituir una bonita quimera¹⁹, sin perjuicio que se siga utilizando en la práctica forense por algunos profesionales mediocres para halagar el oído de aquellos magistrados o jueces que han de resolver sus litigios.

Este elevado número de normas jurídicas no favorece en absoluto la coherencia del ordenamiento jurídico, puesto que cada vez es más frecuente encontrar en éste preceptos antinómicos y contradictorios; antinomias y contradicciones que encuentran su fuente fundamental en la ya mentada dispersión de centros de producción jurídica: Unión Europea, Estado Central, Comunidades Autónomas,... Las normas jurídicas procedentes de poderes tan diversos se integran en un mismo ordenamiento jurídico, por lo que no puede resultar extraño que en el mismo aparezcan con frecuencia disposiciones antinómicas y discordantes; incoherencias que, como señala Laporta²⁰, equivalen en algunas ocasiones a una auténtica falta de regulación puesto que el destinatario de la norma no sabe a que debe ajustar su conducta, lo cual es fuente de litigios y de pleitos; litigiosidad que conlleva un decremento de la certeza del Derecho²¹.

16 PALMA FERNÁNDEZ señala a este respecto que el jurista intérprete cede el paso al jurista detective. *Vid.*, *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pág. 14.

17 ABC digital de 6 de julio de 2012.

18 A mero título de ejemplo, piénsese en las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, las cuales se articulan fundamentalmente a través del principio de supletoriedad, del principio de competencia y del principio de prevalencia. En relación con el principio de prevalencia, *vid.* PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981; y en relación con el principio de supletoriedad, *vid.* DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., «Ley autonómica y Ley estatal», REDC, n.º 25, 1989.

19 Es interesante a este respecto la afirmación realizada por GARCÍA DE ENTERRÍA en el sentido de que la prescripción contenida en el primer párrafo del art. 6.1 del Código Civil Español: «La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento» se presenta como un sarcasmo puesto que no hay nadie, incluyendo a los juristas más cualificados, que pueda pretender hoy conocer una minúscula fracción de esa océano de leyes y reglamentos entre los cuales hemos de vivir. *Vid.*, *Justicia y seguridad*....., *op. cit.*, pág. 49.

20 *Vid.*, *Teoría y realidad*...., *op. cit.*, pág. 74.

21 En relación con la contribución a la inseguridad jurídica que conlleva la existencia de distintos centros de poder normativo, ha puesto de manifiesto PALMA FERNÁNDEZ que dicha existencia es una manifestación de una progresiva feudalización jurídica del sistema de normas públicas. Para justificar este aserto, considera el autor que el paso de una Comunidad Autónoma a otra, incluso de un territorio a otro dentro de la

El panorama ahora descrito no es, desde luego, muy alentador en lo que a la realización de la seguridad jurídica se refiere; seguridad jurídica que, como ya hemos afirmado antes, constituye uno de los elementos basilares de cualquier Estado de Derecho. Como ha escrito Matarella²², la abundancia de normas jurídicas constituye un obstáculo para la realización del Estado de Derecho, que necesita de la certeza del Derecho²³. La inflación normativa crea confusión en la propia actividad normativa y priva al legislador de un control efectivo sobre el Derecho; hace que las Administraciones Públicas incurran en arbitrariedad e irresponsabilidad en su actuación al estar desprovistas de reglas ciertas y controles eficaces; y complica el ejercicio de la función jurisdiccional, que requiere un Derecho cierto y obliga a los jueces a buscar la coherencia en un sistema jurídico que carece de ella.

Si lo que está en juego es la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, y si, como señala Díez-Picazo Giménez²⁴, los ordenamientos no pueden sobrevivir en una jungla de incertidumbre, deviene necesario, por lo que aquí interesa, articular mecanismos que puedan coadyuvar en la tarea de solucionar o disminuir en la medida de lo posible la referida incertidumbre del Derecho. Precisamente, en las páginas siguientes analizaremos algunas cuestiones relativas a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico que pueden producir efectos negativos sobre la certeza del Derecho y hasta qué punto el control de constitucionalidad de las normas con rango de Ley desde el prisma de su calidad, esto es, el control de constitucionalidad de la calidad de las normas con rango de ley, si fuera posible, puede aportar soluciones o servir como remedio a dicha situación.

III. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El apartado 3 del artículo 9 de la CE enuncia una serie de principios esenciales por los que se rige nuestro ordenamiento jurídico. Así, el referido artículo consagra el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. De todos estos principios, el que mayor amplitud tiene considero que es el principio de seguridad jurídica, respecto del cual el resto de principios enunciados tienen carácter instrumental. Y es que difícilmente puede hablarse de seguridad

misma Comunidad, comporta el paso de un sistema de entender y aplicar grandes partes del Derecho a otro. Vid. *La seguridad jurídica...*, *op. cit.*, págs. 90 y 91.

22 Vid. «Codification et Etat de Droit: consideration sur l'expérience italienne», cit. por PAU PEDRÓN, A., «La recodificación como remedio», en *La proliferación legislativa...*, *op. cit.*, pág. 462.

23 Ya en 1942, López de Oñate en su obra *La certeza del Derecho* hacía referencia a dos tipos de amenazas que se cernían sobre la certeza del Derecho: las teóricas representadas por el movimiento del Derecho libre y las concepciones jurídicas de los sistemas totalitarios nazi y soviético; y las fácticas que procedían de la pérdida de claridad y sencillez de las leyes y, de forma especial, por su profusión que desemboca en hipertrofia legislativa, producida por un Estado convertido en *machine à faire lois*. Cit. por PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pág. 43.

24 Vid., *La derogación de las leyes*, Madrid, 1990, pág. 36.

jurídica si a las normas jurídicas no se les da la publicidad necesaria para posibilitar su conocimiento por terceros, sean particulares o poderes públicos; difícilmente puede hablarse de seguridad jurídica si los poderes públicos actúan fuera de la legalidad y conforme a su puro arbitrio o capricho, etc. La seguridad jurídica constituye, pues, un elemento basilar del Estado de Derecho de tal forma que bien puede afirmarse que a mayor seguridad jurídica, mayor Estado de Derecho.

Este mayor alcance del principio de seguridad jurídica fue pronto puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional, en concreto en la STC 27/81, en la que señaló que el mismo «es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad». Sin embargo, y tratando de huir de una configuración innecesaria del principio de seguridad jurídica al considerarlo sin más como la suma de esos otros principios a los que se refiere el artículo 9.3 CE, a renglón seguido nos indica el Tribunal que dicho principio no puede agotarse en la adición de aquellos porque entonces sería inútil la formulación expresa del mismo en el precitado precepto constitucional. La seguridad jurídica ha de concretarse, pues, en «la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad»²⁵.

En esta primera aproximación a la delimitación de la noción de seguridad jurídica, el Tribunal no fue muy generoso puesto que en dicho pronunciamiento se centró en una interpretación muy estricta y formal del referido principio referida sólo a las cualidades del ordenamiento jurídico vigente²⁶. Y esta interpretación limitativa del Tribunal Constitucional se puso ya de manifiesto en su momento por el entonces magistrado Rubio Llorente en el voto particular (al que se adhirió el magistrado Truyol Serra) que formuló a la STC 208/88. A juicio de Rubio Llorente: «En un Estado social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE), la seguridad jurídica implica también (...) la necesidad de que el Estado no pueda abrogar libremente aquellas normas que, como los Reales Decretos Leyes antes citados, están precisamente destinadas a dotar de una mínima garantía a determinados grupos sociales. La seguridad jurídica no exige, ciertamente, la petrificación del ordenamiento, pero sí, creo, el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales». De esta forma, junto a la concepción formal de la seguridad jurídica que se concreta en la claridad y precisión de los textos de las normas jurídicas y, por ende, del ordenamiento jurídico en su conjunto, se erige la llamada concepción material de la misma, la cual se traduce en la estabilidad del ordenamiento jurídico y en la consiguiente confianza de los ciudadanos en que el contenido del mismo no va a sufrir alteraciones excesivas y arbitrarias.

A tenor de lo afirmado ahora, no puedo sino estar de acuerdo con Pérez Luño²⁷, cuando señala que los perfiles propios de la seguridad jurídica se cifran en exigencias objetivas de corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios

25 Esta doctrina del TC sobre el alcance o la configuración del principio de seguridad jurídica puede verse también, entre otras, en las STC 104/2000 y 96/2002.

26 En similar sentido, *vid.* SAINZ MORENO, F., «Seguridad jurídica», en *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Navarra, 2011, págs. 353 y ss.

27 *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, págs. 21 y 22 y 106.

y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Ahora bien, junto a esta dimensión objetiva, añade este autor, la seguridad jurídica también tiene una faceta subjetiva que está encarnada por la certeza del Derecho, esto es, como proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva. La certeza del Derecho consiste, básicamente, en la posibilidad de conocimiento previo por los ciudadanos de las consecuencias jurídicas de sus actos. De esta forma se tiende a establecer un clima de confianza de los ciudadanos en el ordenamiento jurídico basada en pautas razonables de previsibilidad. De manera similar, nos enseña Sainz Moreno²⁸ que seguridad jurídica es la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro.

Se pone así de manifiesto una concepción de la seguridad jurídica en términos de Derecho positivo y que englobaría tanto su vertiente formal como su vertiente material²⁹. La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a esta doble acepción de la seguridad jurídica. Así, puede leerse en la STC 37/2012: «(...) en asuntos similares al presente, debe declararse que no cabe apreciar aquí incidencia en la vertiente objetiva —certeza— ni en la subjetiva —previsibilidad— del principio de seguridad jurídica (...)»³⁰.

1. Desde una perspectiva formal, esto es, en lo que se refiere a la claridad de los textos de las normas y, por ende, del ordenamiento jurídico en su conjunto es de destacar que esta cualidad viene a imponer al legislador o a la Administración la utilización de un lenguaje accesible y sencillo a la hora de definir tanto el presupuesto de hecho como de las consecuencias jurídicas de las normas. Además, como señala Palma Fernández³¹, si la finalidad de cualquier norma jurídica es regular conductas en un determinado campo de la realidad social, deviene necesario que la misma sea completa en su propia formulación, estricta para el campo de actividad sobre el que se vierte y definida de modo preciso en relación a su objeto.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto de manera reiterada que el legislador debe huir de producir desorden normativo, de tal forma que los ciudadanos y los aplicadores del Derecho puedan conocer el Derecho y saber, por tanto, a que de-

28 Vid., SAINZ MORENO, F., «Seguridad jurídica», *op. cit.*, págs. 353 y ss. Y añade este autor: « Es, pues, la cualidad del Derecho que permite a todos y cada uno de los ciudadanos orientar su vida en el mundo jurídico en base al conocimiento de la calificación jurídica que cada supuesto de hecho, real o imaginado, va a recibir, previsiblemente, del mismo.

29 Esta concepción es la mantenida también por el Consejo de Estado que en su memoria del año 1992 (siendo presidente del mismo el Sr. Ledesma Bartret) afirmó que uno de los aspectos fundamentales de la seguridad jurídica es que «todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a que atenerse; lo cual supone, por un lado, un conocimiento cierto de las leyes vigentes, y por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ellas se definen. Estas dos circunstancias (certeza y estabilidad de las normas) son muy importantes en un Estado de Derecho, donde no cabe la posibilidad dialéctica de que se viva *sine lege certa, sine iure certo*». Vid. Memoria del Consejo de Estado del año 1992, Madrid, 1993, pág. 110.

30 De manera similar, en la STC 273/2000 puede leerse: «(...) en el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma y la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos los que reclaman nuestra atención. Comenzaremos analizando la primera de estas vertientes, que podemos denominar objetiva, del principio de seguridad, para abordar posteriormente el examen de la conformidad del precepto legal cuestionado con la vertiente subjetiva».

31 Vid., *La seguridad jurídica...*, *op. cit.*, pág. 49.

ben sujetar su conducta. Así, en la STC 46/90 el Tribunal considera que el autor de la norma ha infringido el principio de seguridad jurídica «al generar una situación de incertidumbre jurídica» (...). La exigencia del artículo 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 (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a que es Derecho y no (...)»³².

2. Y desde una perspectiva material, la seguridad jurídica se concretaría, como ya ha quedado dicho, en la estabilidad del ordenamiento jurídico y, por tanto, en la confianza de los ciudadanos en que el contenido de aquel no va a ser modificado de forma arbitraria. Como pone de manifiesto García Novoa³³, el principio de seguridad jurídica incluye la pretensión de estabilidad de la norma jurídica, expresión formal de la confianza del ciudadano en el Derecho, lo que debe servir para reprobar los cambios normativos excesivos. Por decirlo con otras palabras: en lo que se refiere a su vertiente material, la seguridad jurídica se circunscribiría a la previsibilidad en la aplicación del Derecho por parte de los poderes públicos; previsibilidad que proporciona a los ciudadanos la necesaria certidumbre sobre cuál va a ser el comportamiento de los demás ciudadanos. Desde esta perspectiva, pues, bien podemos afirmar que la seguridad jurídica deviene esencial para la existencia de un verdadero orden social, esto es, de una convivencia social ordenada. El Tribunal Constitucional tampoco ha pasado por alto esta vertiente material del principio de seguridad jurídica. Así, en la STC 83/2005 puede leerse que la seguridad jurídica ha de entenderse como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho»³⁴ y en la STC 273/00 afirma el Tribunal que dicho principio «protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (...)»³⁵.

Ahora bien, la estabilidad y la consiguiente confianza de los ciudadanos en el ordenamiento jurídico³⁶ no puede conllevar la inamovilidad del mismo, debiendo adaptarse

32 También el Tribunal Supremo ha acogido esta vertiente formal del principio de seguridad jurídica. En este sentido, en la sentencia de 3 de febrero de 1994 puede leerse: «(...) La doctrina del Tribunal Constitucional, en su sentencia, de fecha 30 de noviembre de 1982, declara que “también la seguridad jurídica requiere certeza en la regla de Derecho y prohíbe fórmulas proclives a la arbitrariedad”. Por ello, la norma jurídica producida por la Administración, dentro de su actividad reglamentaria, ha de ser lo suficientemente clara y precisa, para que no de lugar a que en su aplicación por su ambigüedad, se pueda llegar a unos efectos y resultados no queridos ni contemplados en las Leyes que dan cobertura jurídica a aquellas o, puedan lugar a diversas y diferentes soluciones, en algunos casos contradictorias, según la ideología del sujeto que la interprete y aplique, así como la ocasión en que ello se realice».

33 *Vid.*, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Madrid, 2000, pág. 77

34 *Vid.*, también, entre otras, la STC 36/91 y 37/2012.

35 *Vid.*, también, entre otras, la STC 150/90, 182/97 y 234/2001.

36 Es de destacar que en el ámbito del Derecho Administrativo tiene especial relevancia el principio de confianza legítima por virtud del cual se protege la confianza de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no se va a ver alterada de forma arbitraria. Como señala PALMA FERNÁNDEZ, en los casos en que exista una confianza legítima en el final del procedimiento cuando este ha sido tramitado y sostenido por una determinada regulación jurídica, no puede invocarse un cambio de criterio de la Administración Pública competente para afectar al particular mediante una alteración del proyectado acto adminis-

a la realidad social. El principio de seguridad jurídica, afirma el Tribunal Constitucional, «no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso»³⁷.

Llegados a este punto, creo que estamos ya en condiciones de poder resolver la siguiente pregunta: ¿Cuándo una norma jurídica es susceptible de vulnerar el principio de seguridad jurídica? Pues, como veremos en las páginas siguientes, cuando por el empleo de una deficiente o defectuosa técnica legislativa, la norma jurídica produce en los ciudadanos una incertidumbre de tal consistencia que los mismos no saben a qué criterios deben ajustar su conducta ni son capaces de prever cual será el comportamiento de los poderes públicos en la aplicación de la misma. Como ha manifestado el TC «sólo si el contenido o las omisiones de una norma (teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho) produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica»³⁸.

Luego, en principio, bien podemos afirmar, por lo que a nosotros nos importa ahora, que el máximo intérprete de la Constitución, como consecuencia de la utilización de una no acendrada técnica legislativa, podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma

trativo final, puesto que tal principio de confianza es una nueva técnica de protección frente a las situaciones administrativas consolidadas por los particulares. *Vid.*, *La seguridad jurídica...*, *op. cit.*, pág. 39.

Este principio de confianza legítima procede del Derecho alemán y fue asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Asimismo, en el ordenamiento jurídico español se ha introducido por el legislador y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En efecto, en el artículo 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se establece expresamente que las Administraciones Públicas «deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima», señalando el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 por la que se introdujeron dichos principios en la mentada LRJAPyPAC que el principio de confianza legítima es un principio derivado del principio de seguridad jurídica. Por su parte, en la sentencia de 16 de mayo de 2000 afirma el Tribunal Supremo: «(...) Para examinar si esto es así es menester utilizar varios criterios. Entre ellos reviste singular interés el relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Estos conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas. La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja».

37 STC 126/1987. Añade en este pronunciamiento el Tribunal: «La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2 de la Constitución, como ha puesto de manifiesto este Tribunal, entre otras, en sus SSTC 27/1981 y 6/1983. Por ello, el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal».

38 *Vid.* la STC 37/2012. *Vid.* también, entre otras, 156/2004, 96/2002 y 234/2001.

jurídica «defectuosa» como consecuencia de la conculcación de la seguridad jurídica, en tanto que principio constitucional recogido de forma expresa en el artículo 9.3 CE.

IV. INCORPORACIÓN DE LA NORMA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Como ha quedado apuntado en las líneas precedentes, hay supuestos en los cuales el uso de una defectuosa o imperfecta técnica legislativa en lo que a la incorporación de la norma al ordenamiento jurídico se refiere puede afectar al principio de seguridad jurídica, llegando a producir su vulneración o conculcación como tal principio constitucional.

Dispone el artículo 91 CE que «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».³⁹ Por su parte, el artículo 9.3 CE consagra entre otros principios constitucionales, el principio de publicidad de las normas. Esta publicidad de las normas se consigue, básicamente, con la publicación formal de las mismas⁴⁰, esto es, mediante la inclusión de la norma jurídica en el boletín o periódico oficial que prevea el ordenamiento jurídico⁴¹; en el caso español, tal periódico oficial será el Boletín Oficial del Estado o los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas⁴². Precisamente, con la

39 En relación con la sanción y promulgación regia, puede verse VIVER PI-SUNYER, C., «La promulgación y la fecha de las leyes», en *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1989; SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., *La sanción y la promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid, 1987.

40 Como señala BIGLINO CAMPOS, el predominio de la publicación formal de las normas en los países de Derecho Continental tiene su origen fundamentalmente en la concepción del Derecho que se instaura en la Revolución Francesa de 1789. En efecto, es a partir de esta fecha histórica cuando la norma se empieza a considerar como expresión de una voluntad racional formulada por un órgano de Estado, que debe ser dada a conocer a la Nación, titular de la soberanía, pero que no ha participado en su proceso de elaboración. Pero no es este el único factor que conllevó la prevalencia de la publicación formal, sino también la paulatina relegación de la costumbre que para su conocimiento no se requiere de publicación) y la nueva concepción de los jueces, los cuales deben aplicar la ley y, por tanto, deviene necesario el conocimiento de la misma por aquellos. *Vid.*, BIGLINO CAMPOS, P., *La publicación de la Ley*, Madrid, 1993, págs. 22 y 23.

También P. SALVADOR CODERCH sitúa el predominio de la publicación de la Ley en un Diario Oficial en la Revolución francesa, la cual creó el Boletín legislativo Oficial y de ahí se expandió a toda Europa. *Vid.*, «La publicación de las Leyes», en *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1989, pág. 262.

41 La publicidad de las normas no se agota con la publicación formal, sino que junto a esta se encuentra la publicación material que se traduce en darle publicidad a la norma a través de medios de comunicación, pregones, etc.

42 Del artículo 2.1 del Código Civil se desprende que las leyes deben publicarse en el BOE y en los Estatutos de Autonomía de las CCAA se prevé, con carácter general, la inclusión de las leyes autonómicas también en los Boletines Oficiales Autonómicos. A este respecto ha señalado el TC, en concreto en la STC 151/94 que «(...) la propia estructura del Estado obliga a valorar bajo nuevos criterios el esquema de publicación de las normas, pues al disponer las Comunidades Autónomas de facultades propias de regulación, en el ámbito reconocido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha de afirmarse que los Diarios Oficiales Autonómicos satisfacen la exigencia de publicidad de las normas» .

publicación, que ha de ser inmediata⁴³, se produce la incorporación de la norma al ordenamiento del Estado, permitiendo a los ciudadanos y a los operadores jurídicos la posibilidad de conocer la existencia y el contenido de la norma jurídica escrita. Es por ello por lo que es posible afirmar que la publicación de las normas constituye una garantía del principio de seguridad jurídica. Como ha puesto de manifiesto el más alto de nuestros Tribunales, el principio de publicidad de las normas «aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de estos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los mismos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento»⁴⁴.

Sentado lo anterior, creo que es posible afirmar que habrá afectación o conculcación del principio de publicidad y del principio de seguridad jurídica cuando la norma a publicar en el Boletín Oficial del Estado no se inserta en el lugar debido, esto es, en la Sección correspondiente de «Disposiciones Generales»⁴⁵. Piénsese en el caso en el que la norma jurídica se insertase en la sección de «Autoridades y personal», se estaría dificultando o, incluso, impidiendo el conocimiento de la existencia y, por ende, del contenido de la norma en cuestión porque sus destinatarios (sean simples ciudadanos u operadores jurídicos) no consultarán las normas en la referida sección sino en la sección destinada a publicar las normas jurídicas que no es otra que la de «Disposiciones Generales».

¿Y qué sucedería en el caso de que la publicación de la norma se hiciera en la Sección correspondiente del Boletín Oficial del Estado, pero de forma incompleta? El legislador español (art. 2.1 Código Civil) requiere que la publicación de la ley se realice de forma completa⁴⁶, lo cual no puede sino ser valorado positivamente desde una perspectiva constitucional. ¿Por qué? Porque en un supuesto así creo que es posible afirmar que existiría una conculcación del principio de seguridad jurídica. En efecto, recapacite el lector sobre si una publicación incompleta de la norma ¿permitiría a los ciudadanos y los aplicadores del Derecho conocer plenamente el contenido de aquella norma que les vincula? ¿Permitiría, en suma, que los aplicadores del derecho y los ciudadanos supiesen a qué atenerse? El TC ya ha tenido ocasión de declarar la inconstitucionalidad de una norma, en concreto la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, por la que

43 La inmediatez de la publicación no puede sino interpretarse en el sentido de que la publicación debe tener lugar tan pronto como ello sea posible. En similar sentido, vid. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *La sanción...*, *op. cit.*, pág. 156.

44 *Vid.*, el ATC 59/2004 y las STC 151/94 y 141/98, entre otras.

45 Señala SAINZ MORENO a este respecto que uno de los requisitos de certeza exigidos por la seguridad jurídica en relación con la publicación de las normas lo constituye la publicación calificada de las mismas, esto es, en la Sección del BOE destinada a tal efecto. *Vid.*, «Técnica normativa», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. IV, Madrid, 1994, pág. 6488.

46 Dispone el artículo 2.1 del Código Civil: «Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa».

se aprueban para el año 2002 determinadas medidas presupuestarias para esta Comunidad Autónoma, por ser contraria, entre otras razones, a lo estipulado en el artículo 9.3 CE. En efecto, en este pronunciamiento el alto Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la referida norma en base, por lo que ahora interesa, a una publicación no completa de la misma en el periódico oficial correspondiente. A juicio del TC, «aun cuando la Ley 1/2002 acompaña un anexo referido al estado de gastos donde enumera ocho Secciones relativas al estado de gastos del proyecto de ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002 que aprobó el Pleno del Parlamento Vasco, sin embargo, no incorpora a su texto la cuantía de las mismas. Esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica y también al de publicidad, como elemento inherente en aquella (...). Principio este básico del ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes»⁴⁷

Una vez publicada la ley, el Código Civil (art. 2.1) establece, como regla general, una *vacatio legis* de veinte días; regla general que conoce su excepción: salvo que la ley expresamente disponga una *vacatio legis* diferente. Es perfectamente factible, pues, que el legislador disponga que la norma entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Sin embargo, no es posible pasar por alto que si el autor de la Ley dispone que esta tendrá eficacia el mismo día de su publicación en el Diario oficial estará siendo muy poco respetuoso con los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas constitucionalmente reconocidos. En efecto, si con la publicación de la norma se persigue que sus destinatarios tengan, al menos, la posibilidad de conocerla, esta posibilidad se viene abajo en el supuesto de que el legislador disponga la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación, dejando, por tanto, reducido a la nada el instituto de la publicación⁴⁸. Y resulta evidente que nadie debe quedar obligado a soportar las consecuencias de una norma si no se le ha dado la oportunidad de conocerla. En definitiva, pues, el establecimiento por parte del legislador de una cláusula de entra-

47 Añade en esta sentencia el TC: «En definitiva, por las razones expuestas, la Ley 1/2002 vulnera el artículo 9.3 CE. Y no sana este vicio frente a lo que mantienen las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno vasco el hecho de que los aplicadores de la ley impugnada se encuentran restringidos al Gobierno vasco, que es quien debe aplicarla, y al propio Parlamento, que es quien la aprueba y a quien corresponde la función de control de la acción del Gobierno, porque la Ley 1/2002, como toda disposición de carácter general (incluidas las normas presupuestarias), va dirigida a los ciudadanos, siendo estos quienes deben alcanzar el conocimiento de su contenido».

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ duda con carácter general de que las Leyes de Presupuestos se publiquen de forma íntegra en el BOE. Y ello porque en este supuesto difieren en mucho los anexos que se remiten a las Cortes Generales como parte integrante del Proyecto de Ley de las finalmente publicadas como Ley aprobada. Si la parte publicada en el BOE, añade esta autora, correspondiente a las distintas Secciones que componen el estado de gastos que aprueban las Cámaras alcanzan sólo a las modificaciones introducidas por ellas en el proyecto remitido por el Gobierno, la publicación debe integrarse con este para ser completa y, en consecuencia, inteligible. *Vid.*, «Objetivo: mejorar la calidad de las Leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 80, 2010, pág. 90.

48 En similar sentido se manifiesta P. SALVADOR CODERCH para quien el establecimiento de una cláusula de entrada en vigor inmediata reduce la publicación de las leyes al carácter de mera ficción durante los momentos iniciales de vigencia de la Ley. *Vid.*, «La publicación de las Leyes», en *La Forma de las Leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1986, pág. 273 y ss.

da en vigor de la ley de forma inmediata, haría muy difícil en los primeros momentos de su aplicabilidad la posibilidad de tener conocimiento de la misma y, por ende, sería muy difícil que los ciudadanos pudieran prever los efectos de la referida norma. A mero título de ejemplo, invito al lector a consultar el BOE de 31 de agosto donde aparece publicado el Real Decreto-ley 24/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito, cuya Disposición Final Decimosexta dispone la entrada en vigor del mismo desde el momento de su publicación en el BOE⁴⁹.

Por lo demás, ¿habría afectación del principio de seguridad jurídica si la ley no establece de forma expresa la fecha de su entrada en vigor? Resulta obvio que la respuesta a este interrogante debe formularse en sentido negativo. Como ya he mencionado, nuestro ordenamiento jurídico establece (art. 2.1 Código civil) una cláusula general por virtud de la cual las leyes entran en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Pero dando un paso más: ¿habría afectación del principio de seguridad jurídica constitucionalmente reconocido si la norma establece una fecha de entrada en vigor de forma abstrusa a lo largo del articulado de aquella y no en la última Disposición final y de forma clara? Creo que aquí estaríamos ante un caso también de afectación del principio de seguridad jurídica porque el legislador con su actuación no persigue, desde luego, la certeza, sino que introduce confusión en el ordenamiento jurídico.

Publicada la norma y transcurrido el plazo de *vacatio legis*, la misma comenzará a producir efectos. De todos es sabido que las leyes y, en general, las normas jurídicas nacen con vocación de permanencia y estabilidad, exigiendo el ordenamiento jurídico la vigencia indefinida de la norma válida⁵⁰; vigencia indefinida que sólo será posible hasta que dicha norma sea sustituida o modificada por otra norma. Precisamente, en punto a la modificación⁵¹, entendida esta expresión en el más amplio sentido, el uso de una técnica legislativa inadecuada puede conllevar también la afectación del principio constitucional de seguridad jurídica. En el mundo de leyes desbocadas en el que vivimos, donde las normas se van sucediendo de forma compulsiva, modificando unas a otras, deviene ardua la tarea de identificar donde se encuentra la regulación jurídica vigente sobre una materia e, incluso, por tanto, conocer o saber lo que es o no es Derecho, circunstancia esta que se agrava aún más cuando el legislador emplea una deficiente

49 En el «BOE» de 15 de noviembre aparece ya publicada la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

50 Señala DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ que la vigencia indefinida de la Ley y la vocación de permanencia de la misma no son sino expresión de la más genérica regla del *favor acti*. No se trata únicamente de que la ley como acto jurídico normativo haya de tener por definición una pretensión de permanencia. Se trata, además, de que la Ley como simple acto jurídico goza de la protección que el ordenamiento otorga a todos los actos jurídicos y, en especial, a los actos jurídico-públicos. *Vid.*, *La derogación...*, *op. cit.*, pág. 149.

51 Clasifica CASTIÑEIRA PALOU las leyes modificativas de la siguiente forma: 1. Leyes de nueva redacción, que son aquellas que se limitan a dar una nueva redacción a disposiciones anteriores; 2. Leyes de Adición, que son aquellas que añaden nuevas disposiciones a las leyes ya existentes; 3. Las leyes de Derogación, que son aquellas que suprimen leyes anteriores; 4. Las leyes de prórroga de vigencia, las cuales tienen por finalidad prorrogar la vigencia de leyes temporales; y 5. las leyes de suspensión de vigencia, las cuales tienen por finalidad suspender por un periodo de tiempo más o menos determinado la vigencia de leyes o partes de las mismas. *Vid.*, «Las leyes modificativas», en *La Forma de las Leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1986, págs. 201 y ss.

técnica legislativa. En efecto, y a mero título ejemplificativo, ¿Dónde se imagina el lector que puede encontrarse la previsión sobre la obligatoriedad de que los accesos a aparcamientos y garajes cuenten con dispositivos indicadores de la proximidad de algún peatón? Pues en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social⁵². Estaríamos así en un caso en el cual la ley tiene como finalidad esencial modificar otra u otras normas en relación con determinadas cuestiones atinentes a la Seguridad Social; pero, sin embargo, lleva a cabo una modificación de una disposición normativa con un objeto material diferente al de la ley que modifica. Esta forma de proceder del legislador ¿contribuye a generar certidumbre sobre el Derecho aplicable? Y pienso que lo mismo es posible afirmar en aquellos casos en que la Ley no tiene por finalidad esencial modificar otra u otras disposiciones normativas, y sin embargo, lleva a cabo tales modificaciones sobre materias distintas a la que tiene por objeto la referida Ley de manera poco clara y precisa a lo largo de su parte dispositiva. En casos así, deviene más complicado aún el conocimiento del Derecho vigente.

No es posible afirmar tampoco que el legislador persigue la certeza y no la confusión normativa, facilitando la previsibilidad de las consecuencias de cada conducta y más concretamente, de la actuación de los poderes públicos, cuando elabora y aprueba leyes de modificación múltiple, más conocidas como Leyes ómnibus, Leyes escoba, Leyes saco, etc. Como pone de manifiesto García-Escudero Márquez⁵³ estas leyes son las más denostadas por su carácter perjudicial para el ordenamiento, dada la confusión que en él introducen. En el Boletín Oficial del Estado de hoy, día 28 de julio de 2012, aparece publicada la Ley 4/2012, de 16 de julio, de medidas financieras y administrativas de Castilla y León. Estamos en presencia de una auténtica ley ómnibus; ley por virtud de la cual se han modificado los siguientes textos normativos: Ley de tasas y precios públicos de Castilla-León; Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla-León en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Real Decreto-ley 1/2008, de 25 de septiembre; Ley de subvenciones de Castilla-León 5/2008, de 25 de septiembre; Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas financieras; Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla-León; Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de medidas financieras y de creación del ente público agencia de innovación y financiación empresarial de Castilla-León; Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla-León aprobado por Decreto 1/2005, de 21 de julio; Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla-León; Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras; Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla-León; Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla-León; y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-León. Este sólo ejemplo

52 Este ejemplo nos lo suministra SEMPERE NAVARRO. Son muchos los ejemplos similares que pueden aportarse. Así, el autor citado nos muestra que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley de Procedimiento Laboral en punto a la comunicación de escritos por medios electrónicos, informáticos y similares se establece en la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. *Vid.*, SEMPERE NAVARRO, A. V., «El escondite jurídico», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 746, 2008, pág. 8.

53 *Vid.*, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Navarra, 2010, pág.

pone de manifiesto como esta manera de proceder del legislador conlleva que la regulación sobre una determinada materia aparezca diseminada, haciendo sumamente compleja la búsqueda y, por ende, el conocimiento del Derecho aplicable⁵⁴. En relación con estas leyes de modificación múltiple u ómnibus, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que las mismas son «expresión de una mala técnica legislativa», siendo tal actuación por parte del legislador una práctica desaconsejable desde una perspectiva técnica⁵⁵.

Suele ser habitual que la vigencia de la nueva norma conlleve la sustitución, bien de alguna o algunas disposiciones de normas anteriores, bien de toda la norma anterior reguladora de la materia de que se trate, esto es, es normal que la vigencia de la nueva norma conlleve la derogación de la norma o de las normas anteriores que sean antinómicas con ella, bien de una sola parte o bien del total de la misma o de las mismas. En

54 Como bien recuerda GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Manual de técnica... op. cit.*, págs. 229 y ss., el fenómeno de las leyes ómnibus se inicia con las leyes de Presupuestos Generales del Estado, en las que fueron incluyéndose preceptos modificadores de cualquier materia legislativa, excepto la creación de tributos prohibida por el artículo 134.7 CE. En la STC 76/92, el máximo intérprete de la Constitución impone la limitación material del contenido de la Ley de Presupuestos, lo que tuvo como consecuencia que se abandonara la inclusión en ella de las normas cuya modificación se consideraba necesaria para el ejercicio siguiente, que pasarían a integrar las conocidas aquí como Leyes de acompañamiento presupuestario; inauguradas por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo. Estas leyes de medidas fueron criticadas por el Partido Socialista mientras estuvo en la oposición desde el año 1996 a 2004, por lo que fueron eliminadas una vez que este partido consiguió de nuevo el poder. De hecho la última Ley de medidas fue la Ley 62/2003. Pero como advierte esta autora, podrá decirse que las Leyes de medidas han desaparecido del ordenamiento estatal, pero donde se cierra una puerta se abren ventanas habida cuenta del retorno de las modificaciones múltiples de Leyes vía Presupuestos Generales del Estado (Leyes 2/08 y 39/10, de Presupuestos Generales del Estado para los años 2009 y 2011) e incluso rendijas, como es el caso de la Ley 4/2008 que acompañó a la Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado, para obtener los mismos efectos. Además, en otros ámbitos, las leyes ómnibus gozan de buena salud. Así, por ejemplo, la Ley 13/09, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial que modificó 19 leyes o la Ley 25/2009 de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que modificó, ni más ni menos, que 48 leyes.

55 *Vid.*, la STC 102/2012. Ahora bien, a pesar de lo expuesto *supra* el TC no ha declarado hasta el momento la inconstitucionalidad de ninguna Ley ómnibus. De hecho, en este mismo pronunciamiento viene a sintetizar su jurisprudencia al respecto. En efecto, en dicha sentencia y ante la impugnación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social en base a la infracción del principio de seguridad jurídica dada la acumulación en ella de preceptos inconexos que hace imposible a los ciudadanos el conocimiento de los mismos. El alto Tribunal rechaza esta argumentación «no sólo porque la publicación de una disposición en el Boletín Oficial del Estado basta para el conocimiento formal de las disposiciones que la norma publicada incorpora, sino también porque, desde la estricta perspectiva constitucional que nos ocupa, no es posible imputar a la norma impugnada una quiebra del principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE por tratarse de una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, pues la norma tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado».

Es por ello por lo que, añade el TC, «no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 24/2001 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente».

Pueden verse también a este respecto las STC 136/2011 y 176/2011.

nuestro ordenamiento jurídico, el único precepto que contempla este instituto de la derogación⁵⁶ es el artículo 2.2 del Código Civil y lo hace en los siguientes términos: «Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la Ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una Ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado». Precisamente, el instituto de la derogación es uno de esos institutos que utilizado correctamente por el legislador contribuye de manera decisiva a generar certidumbre sobre el Derecho aplicable. Sin embargo, en muchas ocasiones esto dista bastante de la realidad y el uso de una inadecuada técnica legislativa en lo que a la derogación se refiere conlleva o puede conllevar que el principio de la seguridad jurídica se vea afectado.

En efecto, si, como señala Díez-Picazo⁵⁷, la derogación es una manifestación del ejercicio de la potestad legislativa, para que la misma exista es imprescindible una voluntad derogatoria por parte del legislador de tal forma que es posible afirmar que la derogación no se presume; o lo que es lo mismo, lo que el ordenamiento exige es la presunción de vigencia de las leyes válidamente promulgadas. Y es justamente la derogación expresa la que respeta y la que contribuye a hacer posible el conocimiento de la existencia y el contenido de las normas y la previsibilidad de las consecuencias de su aplicación por parte de sus destinatarios, es decir, el respeto del principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado impone también sobre el legislador el deber de concretar las disposiciones o preceptos o leyes que son derogados por la nueva ley promulgada⁵⁸. El más alto de nuestros Tribunales ha destacado ya la conexión existente entre seguridad jurídica y derogación expresa. Así, en la STC 225/1998 puede leerse: «(...) se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la regla de Derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye (...)»⁵⁹. Ahora bien, el problema es que el legislador no siempre cumple bien su tarea y en muchas ocasiones utiliza la técnica

56 Señala DÍEZ-PICAZO que la generalización de la derogación como instituto central en el funcionamiento diacrónico del ordenamiento jurídico es históricamente producto de aquella manera de concebir el Derecho que surge con el movimiento codificador y que se inspira en las máximas de la seguridad jurídica y del monopolio legislativo en la creación del Derecho. *Vid., La derogación..., op. cit.*, pág. 257.

57 *Ibidem*, pág. 150

58 A este respecto señala SAINZ MORENO, que para mayor claridad, las normas que afectan a un conjunto normativo amplio deben incluir una tabla de normas vigentes y de normas derogadas; tabla que debe tener rango suficiente para ello puesto que de lo contrario sólo tendría valor meramente interpretativo. *Vid., «Técnica normativa», op. cit.*, pág. 6486. Sin embargo, pienso que esta propuesta no deja de ser una bonita quimera, a pesar de lo loable de sus intenciones. De hecho, como señala GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad..., op. cit.*, pág. 136, el artículo 129.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que imponía la elaboración de una tabla de estas características a la hora de formular propuestas de disposiciones de carácter general fue sistemáticamente incumplida. Disponía dicho precepto: «No podrá formularse ninguna propuesta de disposiciones sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas».

59 Y concluye, pues, señalando el TC: (...) no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca en este caso, a una falta de certidumbre sobre el Derecho aplicable».

de las derogaciones indeterminadas⁶⁰, esto es, cláusulas derogatorias del siguiente tenor: «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley». Con el empleo de esta técnica no es el legislador el que determina de forma clara que es y que no es Derecho vigente, sino que se remite al operador jurídico para que este, vía interpretación, determine el alcance de los efectos derogatorios de la norma de que se trate y hay que tener en cuenta a este respecto que los aplicadores del Derecho, fundamentalmente los jueces y Tribunales que son independientes y están sometidos únicamente al imperio de la Ley (art. 117 CE), resuelven *ad casum* y, por tanto, deberán determinar en cada uno de ellos a que preceptos o a que normas jurídicas afecta la norma jurídica que deroga, lo cual, desde luego, no creo que permita afirmar que de esta forma se contribuya a perseguir la certeza y no la confusión normativa, tratando de hacer factible que tanto los ciudadanos como los aplicadores del Derecho sepan a qué atenerse. Y esta consideración es perfectamente trasladable al supuesto de las derogaciones tácitas puesto que en este caso entraría en juego el clásico principio de norma jurídica posterior deroga a norma jurídica anterior de igual o inferior rango y, en consecuencia, también se deja en manos del intérprete la determinación del alcance de los efectos derogatorios de la norma en cuestión, esto es, deberá el intérprete resolver el conflicto que se produce entre las normas como consecuencia de la existencia de antinomias entre ellas.

Por último, para terminar este epígrafe no quiero pasar por alto que si en aras de la garantía del principio de seguridad jurídica, el legislador debe perseguir la claridad, la certeza de lo que es o no Derecho y no la oscuridad normativa, este objetivo puede verse dificultado, en ocasiones en gran medida, cuando aquel recurre al instrumento de las remisiones. Dicho de otra forma, un inadecuado uso de esta técnica de las remisiones por parte del legislador puede conllevar la vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE. Como es de todos sabido, cuando el legislador hace uso de las remisiones lo que está haciendo es regular determinada materia por referencia a otra u otras disposiciones normativas de la misma o de otra norma jurídica, de tal forma que aquellas quedan incorporadas a la norma remitente. Como bien señala P. Salvador Coderch⁶¹, el instrumento de la remisión supone una regulación *per relationem* a otra regulación⁶². Parece claro, pues, que cuando el legislador legisla por remisión lo hace, entre otros motivos, pero básicamente, por razones de economía legislativa y por razones de sistematización material del ordenamiento. Ahora bien, siendo cierto lo

60 DÍEZ-PICAZO considera que se trata de derogaciones expresas *per relationem*. *La derogación...*, *op. cit.*, pág. 154.

61 «Las remisiones», en *La Forma de las Leyes*, *op. cit.*, pág. 224.

62 De acuerdo con lo expuesto *supra*, y siguiendo a este autor, es necesario distinguir esta técnica de otras que pueden aparecer como similares. Así, *a*) No hay remisión en los casos en que una norma jurídica emplea expresiones cuyo sentido normativo está establecido por otra norma jurídica; *b*) No hay remisión en los supuestos en que un texto legal se limite a aclarar o reiterar que rigen tales o cuales disposiciones cuya vigencia o aplicabilidad al caso deriva de otras razones; *c*) Cuando la interconexión de las distintas normas jurídicas se deja al intérprete no hay remisión sino interpretación sistemática; y *d*) tampoco hay remisión en los supuestos de delegación legislativa, ya sea recepticia (textos articulados y textos refundidos) o no recepticia o en el de la deslegalización. *Ibidem*, págs. 224 y 225.

anterior, no es menos cierto que la técnica de las remisiones⁶³ dificulta el conocimiento del Derecho vigente, con lo que ello puede conllevar de afectación del principio constitucional de seguridad jurídica. ¿Por qué? El uso de la remisión impide en muchos supuestos el conocimiento completo de la norma en el momento de su lectura puesto que para ello es preciso conocer el contenido del objeto de remisión; objeto de remisión que en tales casos se encuentra fuera de la norma de remisión. Es más, en algunas ocasiones se utiliza la remisión a una norma que a su vez se remite a otra norma, ésta última a su vez se remite a otra norma, etc. En casos así, es difícil afirmar que el legislador procura que los aplicadores del Derecho y los ciudadanos sepan a qué atenerse en relación con la materia legislada.

De hecho, hasta ahora el único caso en que el más alto de nuestros Tribunales ha declarado la inconstitucionalidad de una norma por vulneración del principio de seguridad jurídica por la utilización de una defectuosa técnica legislativa por parte del legislador ha sido como consecuencia de la utilización por este de un complejo juego de remisiones. En efecto, en la STC 46/90, el TC declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Canarias 14/87, de 29 de diciembre, «de modificación de la Disposición final tercera de la Ley 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas»⁶⁴.

V. CALIDAD DE LA LEY Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Llegados a este punto, la cuestión que nos surge ahora es la relativa a la posibilidad de un control de constitucionalidad de la calidad de la Ley en tanto que remedio o solución para esa situación de incertidumbre del Derecho que se produce como consecuencia de la inflación normativa a la que hacíamos referencia al inicio de estas páginas. Esto es, ¿el control de constitucionalidad de la ley puede llegar a expandirse hasta llegar a comprender su calidad? En principio, y en relación con esta cuestión, creo que no le

63 GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ establece la siguiente tipología de remisiones: internas (a otros preceptos de la misma Ley) o externas (a otra norma del mismo o de distinto ordenamiento); totales (a un precepto completo) o parciales (a algunas reglas de la norma remitida); puras o condicionadas (limitan el alcance de la asunción del objeto de la remisión, que sólo será aplicable en la medida en que resulte compatible con la norma que la contiene); nominadas e innominadas (según que la norma referida quede claramente individualizada o lo sea de forma genérica); y estáticas (las que se hacen a un texto normativo en la redacción que tiene en el momento de aprobarse la Ley de remisión) o dinámicas (las que se hacen a un texto normativo en la redacción que tenga en cada momento). *Vid., Técnica legislativa y seguridad jurídica..., op. cit.*, págs. 173 y ss.

64 «(...) la Ley canaria 14/1987, de 29 de diciembre, con la modificación que incorpora ha tratado de eliminar, retroactivamente, esa efectiva vigencia de la Ley canaria 10/1987 desde el 1 de julio del mismo año, a través el juego combinado de las dos siguientes previsiones: de una parte, dando nueva redacción a la Disposición Final Tercera de la Ley 10/1987 (artículo único) y, de otra, atribuyendo a la misma efecto retroactivo al día 5 de mayo de 1987 (Disposición final), fecha en que fue promulgada la referida Ley. Con ello, aparte del efecto suspensivo de la vigencia de la Ley 10/1987 —suspensión que permanecería hasta el 1 de julio de 1989, fecha a la que se remite la entrada (en realidad «reentrada») en vigor de la Ley—, desde el momento mismo de la entrada en vigor de la Ley 14/1987 se crea también la ficción jurídica de que la Ley 10/1987 nunca entró en vigor, lo que, por conexión, incuestionablemente pretende incidir en el propio presupuesto al que el legislador estatal condicionó la derogación de la legislación aplicable en Canarias en el momento de la aprobación de la Ley estatal 29/1985, de Aguas, y la aplicabilidad en dicha Comunidad Autónoma, como ya nos consta, de los artículos de la Ley estatal de aguas que menciona su propia Disposición adicional Tercera».

falta razón a Cruz Villalón⁶⁵ cuando pone de manifiesto que la nuestra es una cultura jurídica en la que la regla o el punto de partida es el no control y la evolución se identifica con un control contingentado de la ley. De hecho, el más alto de nuestros Tribunales se ha mostrado y se muestra muy reacio a la hora de admitir el enjuiciamiento de la perfección técnica, en definitiva, de la calidad de las Leyes. En este sentido, el TC viene afirmando de forma reiterada que el control de constitucionalidad no es un juicio ni sobre la calidad técnica de la Ley ni sobre la calidad del ordenamiento jurídico. Así, en la STC 102/2012 puede leerse que el «juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa; razón por la cual no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, habida cuenta de que el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica»⁶⁶. Asimismo, para el Tribunal ese control de constitucionalidad no «puede dar lugar tampoco a la restricción (...) del ámbito de libre configuración del legislador»⁶⁷.

Ahora bien, sentado lo anterior, esto es, que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, no es menos cierto que algunos aspectos de la calidad técnica de la Ley pueden dar lugar al enjuiciamiento constitucional de la ley. La dificultad, como pone de manifiesto Pulido Quecedo⁶⁸, será, pues, la determinación de en qué casos o supuestos la incorrección de la norma dará lugar a su inconstitucionalidad. Y a este respecto no es posible pasar por alto que la finalidad esencial de la técnica legislativa es evitar la confusión normativa, la no cognoscibilidad del Derecho por parte de los ciudadanos y de los operadores jurídicos. O lo que es lo mismo, la finalidad esencial de la técnica de legislar es la garantía de uno de los elementos esenciales de cualquier Estado de Derecho como es el principio de seguridad jurídica; principio de seguridad jurídica que aparece consagrado de forma expresa por el artículo 9.3 CE. Y esta interrelación existente entre técnica legislativa y seguridad jurídica ya ha sido destacada por el TC, el cual en la STC 150/90 afirma textualmente: «(...) no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible

65 Vid., CRUZ VILLALÓN, P., «Control de la calidad de la Ley y calidad del control de la Ley», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, dirg. por A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ y A. PAU PEDRÓN, Madrid, 2004, pág. 117.

66 Vid. también las STC 341/93 donde el TC afirma: «(...) no sobraría advertir que este Tribunal ni es, en modo alguno, juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las Leyes (porque el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (...)); y la STC 195/96 donde el alto Tribunal señala: «(...) conforme a la doctrina de este Tribunal, el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 109/1987, fundamento jurídico 3) y el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la restricción... del ámbito de libre configuración del legislador (STC 226/1993, fundamento jurídico 5, *in fine*) (...)».

67 Vid., por todas, la STC 226/1993.

68 «El control jurídico constitucional en materia de técnica legislativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 2009, pág. 1785.

para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia».

Justamente, en las páginas que nos preceden he puesto de manifiesto como en ocasiones una incorrecta o inadecuada técnica legislativa en lo que a la incorporación de la norma al ordenamiento jurídico se refiere (y que constituye el objeto principal de este trabajo) puede conllevar la vulneración o conculcación de ese principio constitucional que es la seguridad jurídica. La entrada en juego de un principio constitucional como el consagrado en el artículo 9.3 CE creo que aparece como justificación suficiente para que en los referidos casos el control de constitucionalidad de la ley se extienda también a su calidad. Y en este punto no puede pasarse por alto que las deficiencias de la Ley y, por ende, del ordenamiento jurídico con la consiguiente insatisfacción que ello produce, tiende necesariamente a repercutir en la reputación del órgano constitucional que tiene asignada la función de controlar jurisdiccionalmente las Leyes habida cuenta de la cultura jurídica en la que estamos inmersos⁶⁹.

V.1 *Reticencias del TC a la admisión del control de constitucionalidad de la calidad de la Ley*

Ciertamente, y como ya he mencionado, el TC se ha mostrado y se muestra muy reacio en relación con este tema, es decir, en relación con la admisión del control de constitucionalidad de la perfección técnica de las leyes. En este sentido, una lectura detenida de su jurisprudencia nos permite corroborar como en la mayoría de los casos las imperfecciones de técnica legislativa no se consideran determinantes a efectos de la conculcación del principio constitucional de seguridad jurídica. Así, el Tribunal ha considerado que el empleo de Leyes saco o Leyes ómnibus, esto es, de normas que incluyen preceptos relativos a muchas materias y sectores, aunque expresión de una mala técnica legislativa, no vulnera el artículo 9.3 CE. Y ello porque «la norma tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el Boletín Oficial del Estado»⁷⁰. Del mismo modo, el TC ha afirmado que no existe vulneración del principio de seguridad jurídica cuando existe una contradicción entre lo expresado en la Exposición de Motivos de la norma y lo dispuesto en las disposiciones normativas habida cuenta que aquella carece de valor normativo⁷¹.

Tampoco estima el TC que vulnera la seguridad jurídica constitucionalmente garantizada en el artículo 9.3 CE el hecho de que un Decreto-Ley que tiene un objeto material determinado regule en algunos de sus preceptos materia diferente habida cuenta del «contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-Leyes, los medios existentes

69 En el mismo sentido, vid. CRUZ VILLALÓN, P., *Control de la calidad...*, *op. cit.*, pág. 113.

70 *Vid.* la STC 102/2012.

71 *Vid.* la STC 212/1996.

en la actualidad para hallar el Derecho vigente» y que la regulación de la materia distinta se contiene en un «capítulo autónomo» de la norma impugnada.⁷² Asimismo, y aunque responde al uso de una defectuosa técnica legislativa, la inclusión en las Leyes de Presupuestos de disposiciones de carácter general en materias propias de Ley ordinaria, «siempre que guarden relación con los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos o con la orientación de la política económica en que se sustenta» no constituye vulneración del principio de seguridad jurídica y, por tanto, no puede devenir inconstitucional por tal motivo⁷³. Es más, tampoco habría conculcación del principio constitucional de seguridad jurídica cuando la regulación de una determinada materia se lleva a cabo por partes, siempre que la Constitución no establezca lo contrario, esto es, que la Constitución «establezca la unidad de legislación para una sola materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazadas y próximas entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente»⁷⁴.

A mayor abundamiento, el TC no considera lesivo del principio de seguridad jurídica que una norma adopte una sistemática ajena al reparto competencial efectuado por el bloque de la constitucionalidad. Así, en la STC 195/196⁷⁵ afirma que «la determinación del contenido del precepto, desde la perspectiva competencial requiere un proceso interpretativo que no resulta precisamente facilitado por la sistemática de la Ley. Pero los defectos de técnica legislativa empleada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad que se pretende en el recurso». Y añade: «(...) ello no sólo porque, conforme a la doctrina de este Tribunal, el juicio de constitucionalidad no es lo es de técnica legislativa (...) y el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la constricción...del ámbito de libre configuración del legislador (...) sino, sobre todo, porque la estructura interna de las disposiciones estatales no resulta relevante por sí sola desde la perspectiva competencial; sino que sólo puesta en relación con el contenido concreto de los preceptos puede afectar a la distribución constitucional de competencias. Y esa cuestión ha de ser analizada puntualmente, sin que el resultado de ese análisis pueda anticiparse en base a un juicio genérico, extraído de la estructura de la Ley. Pues, como dijimos en la STC 341/1993, este Tribunal no puede pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas».

Por su parte, la remisión de una ley autonómica a una normativa estatal derogada, aunque expresión también de una defectuosa técnica legislativa, no debe conllevar, a

72 *Vid.* la STC 332/2005. En este caso, el problema lo suscitó el Real Decreto Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones que modificó la regulación del servicio de la ITV.

73 *Vid.* las STC 65/1990, 32/2000, 274/2000 y 109/2001.

74 *Vid.* la STC 72/1984.

75 Esta sentencia es el resultado del recurso presentado por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988 sobre infracciones y sanciones en el orden social alegando, entre otros motivos, que la misma adopta «una sistemática ajena al reparto competencial operado por el bloque de constitucionalidad en materia laboral, de Sanidad y de Seguridad Social lo que perturbaría gravemente la claridad del ordenamiento jurídico, situando a la Comunidad Autónoma recurrente en una posición de inseguridad jurídica respecto al ejercicio de las competencias que ostenta en virtud de los artículos 12.2 y 18.1 y 2 de su Estatuto».

juicio del Tribunal, la declaración de inconstitucionalidad de la norma remitente puesto que tal remisión no conduce a una «falta de certidumbre respecto del conocimiento del Derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el artículo 22 de la Ley autonómica se remite, cabe perfectamente, y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cual es la normativa estatal aplicable en cada momento (...)»⁷⁶. De la misma forma, cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación, según el TC, estaremos en presencia de un ejemplo de empleo de una no depurada técnica jurídica en su proceso de elaboración pero ello no conllevará de manera inmediata la violación del principio de seguridad jurídica, siempre que la imprecisión de la norma recurrida y los problemas que la misma conlleva encuentren solución en el marco del ordenamiento vigente. Señala el Tribunal en la STC 150/1990: «Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten». Igualmente, en este pronunciamiento ahora citado, el alto Tribunal considerara que en el supuesto de normas retroactivas, hay que tener en cuenta las circunstancias que concurren en cada caso concreto y el grado de retroactividad de las mismas, para determinar si hay violación o no del principio consagrado en el artículo 9.3 CE. «(...) el principio de seguridad jurídica, aun cuando no pueda erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, ni deba entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal, si protege, en cambio, (...) la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad»⁷⁷.

Cuando el legislador no especifica que preceptos de una ley estatal ha de ser de aplicación directa y cuales han de aplicarse de manera supletoria, no está beneficiando la claridad y certeza del Derecho, pero este defecto de técnica legislativa, a juicio del Tribunal, no ha de determinar por sí sólo la falta de validez de aquellos⁷⁸. También es expresión de una mala técnica legislativa, pero sin que ello pueda conllevar la declaración de inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica, cuando el legislador califica una disposición legal de vigencia temporalmente incondicionada como norma de Derecho transitorio. Como pone de manifiesto el TC en la STC 225/1998: «(...) el precepto estatutario que se recurre es perfectamente claro y no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión. Si la seguridad jurídica ha sido definida por este Tribunal como suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad (...), todo ello sin perjuicio del valor que, como

76 *Vid.* la STC 146/1993.

77 *Vid.* la STC 150/1990.

78 *Vid.* la STC 118/1996.

principio constitucional, ostenta por si misma, es incuestionable que el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, no infringe ninguno de esos elementos. Antes bien, se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la regla de Derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye, mediante una norma con rango adecuado y, finalmente, sin afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por lo tanto, no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre sobre el Derecho aplicable». Asimismo, ante defectos terminológicos, que hacen abstrusos los preceptos legales o bien conducen a interpretaciones no acordes con la que resultaría admisible desde el punto de vista de las bases y principios establecidos en la legislación estatal, el TC, en base al principio de conservación de la Ley, considera que no es posible declarar la invalidez de tales preceptos, «salvo que los mismos puedan ser atacados si en su concreción fuesen interpretados y aplicados en un sentido contrario a la Constitución»⁷⁹.

Finalmente, no es posible obviar en relación con este tema que nos ocupa, que el Tribunal ha advertido en distintas ocasiones sobre los peligros de ciertas prácticas procedentes del legislador y que pueden conllevar la invalidez de las normas por ser estas inadecuadas al sistema de fuentes tal y como ha sido configurado en la Constitución. «Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983), en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (STC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía»⁸⁰. El TC advierte de los riesgos de estas prácticas, pero el autor de estas páginas desconoce algún supuesto en que se haya declarado la inconstitucionalidad de la norma por conculcar el legislador por medio de las precitadas prácticas el principio de seguridad jurídica⁸¹.

V.2 *La puerta hacia el control de constitucionalidad de la calidad de la Ley está abierta*

A pesar de lo reacio, en términos generales, del TC en relación con este tema, ha sido este mismo órgano jurisdiccional el que ha abierto la puerta para que el control de constitucionalidad de la Ley se extienda a su calidad en aquellos supuestos en que entren en juego otros principios o valores constitucionales como es el principio de seguridad jurídica. En este sentido, en la STC 46/90 el más alto de nuestros Tribunales de-

79 *Vid.* la STC 37/1981.

80 *Vid.* la STC 162/1996. También pueden verse las STC 118/1998 y 15/1989.

81 En el caso resuelto por la STC 162/1996, el más alto de nuestros Tribunales declaró la inconstitucionalidad de la norma pero por falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. «La simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas».

claró la inconstitucionalidad de una Ley canaria (la Ley 14/1987, de modificación de la Disposición Final Tercera de la Ley 10/1987, de Aguas) como consecuencia del empleo de una defectuosa técnica legislativa (complicado juego de remisiones) que provocó la conculcación del principio constitucional de seguridad jurídica al producir una situación de incertidumbre jurídica en relación con la materia regulada. En este pronunciamiento, el TC afirmará textualmente que dicha norma incurre en inconstitucionalidad porque, por lo que ahora nos interesa, «ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) 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 que 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, cuales las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuales sean éstas⁸². La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo»⁸³.

82 En el fundamento jurídico 2 de este pronunciamiento puede leerse: «(...) la Ley canaria 14/1987, de 29 de diciembre, con la modificación que incorpora ha tratado de eliminar, retroactivamente, esa efectiva vigencia de la Ley canaria 10/1987 desde el 1 de julio del mismo año, a través del juego combinado de las dos siguientes previsiones: de una parte, dando nueva redacción a la Disposición final tercera de la Ley 10/1987 (artículo único) y, de otra, atribuyendo a la misma efecto retroactivo al día 5 de mayo de 1987 (Disposición final), fecha en que fue promulgada la referida Ley. Con ello, aparte del efecto suspensivo de la vigencia de la Ley 10/1987—suspensión que permanecería hasta el 1 de julio de 1989, fecha a la que se remite la entrada (en realidad, reentrada) en vigor de la Ley—, desde el momento mismo de la entrada en vigor de la Ley 14/1987 se crea también la ficción jurídica de que la Ley 10/1987 nunca entró en vigor, lo que, por conexión, incuestionablemente pretende incidir en el propio presupuesto al que el legislador estatal condicionó la derogación de la legislación aplicable en Canarias en el momento de la aprobación de la Ley estatal 29/1985, de Aguas, y la aplicabilidad en dicha Comunidad Autónoma, como ya nos consta, de los artículos de la Ley estatal de Aguas que menciona su propia Disposición Adicional tercera».

83 Sin embargo, en la STC 146/93, el TC no consideró lesivo del principio de seguridad jurídica el hecho de que la Ley aragonesa 8/1987 se remitiese a una norma estatal derogada como era el Estatuto de la Radio y la Televisión al no producir la misma confusión normativa sobre el derecho vigente. Afirma el alto Tribunal: «Es cierto que dicho principio constitucional obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que se legisla sean los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990, fundamento jurídico 4, y 154/1989, fundamento jurídico 6, entre otras); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico. Pero ello, no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad, pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el artículo 22 de la Ley autonómica se remite, cabe perfectamente, y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cual es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación».

Y la consideración efectuada en este pronunciamiento a la hora de declarar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, aparece reiterado en pronunciamientos posteriores, como por ejemplo en la STC 150/90 (aunque en este caso no para declarar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada) en la que el Tribunal afirma: «Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica»⁸⁴.

Bien es cierto que puede aducirse que en la citada STC 46/90, se declaró la inconstitucionalidad de la norma no sólo en base a la conculcación del referido principio constitucional^{85,86}, pero ello no es óbice para considerar que la puerta está abierta puesto que no es menos cierto que ya en alguna ocasión el más alto de nuestros Tribunales ha declarado la nulidad de una norma por inconstitucional en base únicamente en el principio de seguridad jurídica. Tal es el caso de la STC 147/86, en la que el alto Tribunal señala textualmente lo siguiente: «Si la amnistía es siempre una institución excepcional, la declaración como imprescriptible de aquellas acciones que nacían de ella y que ya habían prescrito es una nueva excepción que se añade a la anterior, comprimiendo aún más el principio de seguridad jurídica. Como tal productora de efectos excepcionales ha de ser valorada cuando carguen sus consecuencias sobre la esfera de libertad que garantiza a todos los ciudadanos la Constitución. Si podía ser razonable, y aún deseable, la amnistía, y se concedió un periodo de tiempo para que los interesados se beneficiaran de ella, una vez que ese tiempo transcurrió cesó el estado de pendencia, de provisionalidad de la situación originaria; reanudando la provisionalidad mediante la Ley 1/1984, y exceptuando totalmente su limitación temporal, puede decirse que la excepción se ha convertido en regla general y que el principio de seguridad jurídica perpetuamente comprimido ya es ignorado».

Es más, que la puerta está (y sigue) abierta a este respecto, creo que viene a corroborarlo últimamente la STC 37/2012, en la que el Tribunal, si bien no resuelve una cuestión de deficiente uso de técnica legislativa que conlleve una vulneración del principio de seguridad jurídica, resuelve la impugnación del contenido, conforme a la interpretación del mismo realizada por el Tribunal Supremo, de dos normas por presunta conculcación de este principio constitucional⁸⁷. En efecto, en este pronunciamiento el

84 *Vid.*, también, entre otras, las STC 142/93, 212/96, 104/00, 96/02 y 156/04.

85 *Vid.* en este sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica...*, *op. cit.*, pág. 49.

86 El TC, en este pronunciamiento, considera que el legislador canario incurrió en inconstitucionalidad porque, con su actuación normativa, ha conculcado el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), ha intentado impedir la eficacia de las disposiciones normativas estatales sobre la materia y ha conculcado el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

87 En este caso, el TC resuelve la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por un juzgado de lo contencioso administrativo contra el artículo 81 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (LSV) y contra el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tal y como fueron interpretadas con carácter

alto Tribunal reitera la doctrina contenida en las STC 46/90 y 150/90 en lo relativo a que el contenido de una norma podría infringir el principio de seguridad jurídica cuando produjese una confusión o incertidumbre no superable en los ciudadanos y en los operadores jurídicos. Pues bien, aunque la mayoría de los Magistrados del Tribunal concluyen señalando que «el mandato normativo de los preceptos cuestionados aparece enunciado (...) con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance (...)», son numerosos los votos particulares que se formulan a esta Sentencia en el sentido de considerar que dichos preceptos si producen una clara conculcación del principio de seguridad jurídica. En este sentido, en uno de los votos particulares, en concreto el formulado por Gay Montalvo, se afirma de manera expresa que si bien el enunciado del precepto es claro, «los efectos sobre el momento exacto en que empieza a contar el plazo de prescripción son completamente imprevisibles para el administrado».

Tal y como se puede vislumbrar a lo largo de estas páginas, considero adecuado e, incluso, necesario que el control de constitucionalidad de las Leyes, misión encomendada al TC, se extienda a su calidad en aquellos supuestos en que estén en juego otros principios constitucionales, básicamente la seguridad jurídica, puesto que ello redundará en beneficio, precisamente, de la certeza y claridad en esa selva normativa que constituye hoy día nuestro ordenamiento jurídico. Ahora bien, tampoco se trata de que cualquier defecto de técnica legislativa que afecte a ese principio constitucional haya de conllevar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate. El principio de economía del Derecho creo que impone que solamente puedan producir tal resultado, esto es, que solamente puedan producir afectación de la validez de la Ley, aquellos defectos de técnica legislativa de una trascendencia tal que conlleven una conculcación relevante de la seguridad jurídica. O, por utilizar la terminología del más alto de nuestros Tribunales, aquellos defectos de técnica legislativa que conlleven una «incertidumbre razonablemente insuperable» a los destinatarios de la norma sobre la conducta exigible por la misma o sobre la previsibilidad de sus efectos. Una interpretación distinta, en el sentido de considerar la inconstitucionalidad de la norma por defectos de técnica legislativa en cualquier caso en que aparezca afectado el principio de seguridad jurídica, creo que tampoco vendría a redundar en beneficio de la seguridad jurídica sino todo lo contrario⁸⁸.

vinculante por dos sentencias en interés de Ley dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

88 A este respecto no le falta razón a GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ cuando señala que un control estricto de los defectos legales que lesionan la seguridad jurídica podría tener un efecto devastador sobre el propio ordenamiento. ¿Qué sucedería ante una hipotética anulación varios años después de las leyes de medidas administrativas, fiscales y del orden social por la simple razón de su carácter de leyes ómnibus? *Vid. Técnica legislativa y seguridad...*, *op. cit.*, pág. 51.

TITLE: *Legislative drafting, incorporation of the norm into the legal system and Constitutional Court*

ABSTRACT: *The incorporation of the norm into the Legal system can originate negative effects on the juridical certainty. Exactly, the present study analyzes whether is possible the control of constitutionality of the quality of law in the Spanish Legal system as a solution or remedy to the described situation.*

RESUMEN: *La inserción de las normas en el ordenamiento jurídico puede producir efectos negativos sobre la certeza del Derecho. Justamente, el presente estudio analiza si es posible el control de constitucionalidad de la calidad de la ley en el ordenamiento jurídico español en tanto que solución o remedio a la situación descrita.*

KEY WORDS: *Juridical safety. Quality of law. Control of constitutionality*

PALABRAS CLAVE: *Seguridad jurídica. Calidad de la ley. Control de constitucionalidad*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14.10.2012 FECHA DE ACEPTACIÓN: 13.02.2013