

7. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LA TÉCNICA NORMATIVA

Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ *

Resumen: El principio de seguridad jurídica es un valor superior del Ordenamiento jurídico. Es uno de los principios generales de Derecho más relevantes. En la elaboración de las normas tiene una gran importancia pues ayuda a que cada operador jurídico sepa en cada momento a qué atenerse. Plantea normas más claras, más previsibles y más ciertas.

Palabras claves: Principios de Derecho. Principio de buena fe. Principio de Seguridad jurídica. Técnica normativa. Normas jurídicas.

Abstract: The principle of legal certainty is a higher value than Legal System. This is one of the most relevant general principles of law. It has a great importance in the rule-making process, because it helps each legal operator in each moment know to do. It raises clear rules, more predictable and truer.

Key words: General principles of law. Good faith principle. Principle of legal certainty. Legislative technique. Legal norms.

I. INTRODUCCIÓN

Con mucho gusto participo en este libro de homenaje a la publicación de la Constitución venezolana, que tan eficazmente han coordinado Allan Brewer-Carías y José Araujo-Juárez. Conozco a Allan desde hace bastante tiempo, antes de su exilio en Estados Unidos, y siempre he encontrado en él a una persona cercana, entrañable, optimista, acariciando siempre nuevos proyectos con una infatigable ilusión compatible con esa generosidad del maestro que brinda continuamente temas de estudio y de investigación.

Allan es un maestro del Derecho en su sentido más pleno y, fundamentalmente, un luchador tenaz y constante comprometido con el Estado de Derecho y las libertades. Un ser humano que ha sido perseguido por un régimen autoritario y totalitario y que, sin embargo, sabe resistir con entereza y señorío demostrando una y otra vez las arbitrariedades y el despotismo de un régimen que a pesar de los pesares, no ha conseguido doblegarle en sus convicciones democráticas.

Al maestro Brewer, con sumo placer, dedico con motivo de su 80 aniversario estas reflexiones actualizadas de un viejo trabajo sobre el principio de seguridad jurídica en la técnica normativa. Por una razón: estos días estamos en Estados de excepción y con un

* Catedrático de Derecho Administrativo. Director del Grupo de Investigación de Derecho Público Global.

profundo desconocimiento del Estado de Derecho y de sus principios informadores, muchos Gobiernos de todo el mundo aprovechan las Normas de excepción para colar regulaciones jurídicas que nada tienen que ver con el objeto de la excepcionalidad en que vivimos.

El estudio de los principios generales del Derecho en el campo del Derecho Administrativo puede realizarse de muy diferentes formas, atendiendo a distintos puntos de vista. Se puede, por ejemplo, analizar su condición de fuente del Derecho y explicar sus peculiaridades proyectadas sobre nuestra disciplina. Es posible, también, estudiar específicamente su carácter de elemento informador y transversal de todo el Ordenamiento jurídico-administrativo. Igualmente, se puede poner el acento desde su conexión a la dimensión ética y a su incidencia sobre el plano de los valores. Además, nos podemos situar a partir del análisis de los principios políticos que presiden el Estado social y democrático de Derecho o centrarse en el estudio de los aforismos, de las técnicas de argumentación, de las reglas de interpretación o de determinados criterios procesales. Es decir, como señala Santamaría Pastor, existe una pluralidad de significados y de aproximaciones en relación con los principios generales que hacen necesario clarificar y concretar el objeto de la reflexión.

Si bien es cierto que la doctrina con frecuencia utiliza la expresión principios generales del Derecho para referirse a una pluralidad de expresiones, en mi opinión los principios generales son principios que hacen presente y operativa la idea de justicia. Son, como su propio nombre indica, previos a la norma, coetáneos a ella y elementos que facilitan la interpretación de la norma con arreglo a los parámetros de la justicia, del Estado de Derecho, que como decía Klein es en esencia un Estado de justicia.

En un mundo de hipertrofia normativa, en un mundo en el que las normas jurídicas no es que sean un dechado de perfección técnica, en un mundo en el que existe una relativa dictadura del positivismo, es menester volver a pensar en el sentido y la función del Derecho, en el sentido y la función del Derecho Administrativo. Pues bien, las reflexiones que siguen parten de este convencimiento: gracias a los principios generales el Derecho sigue siendo el Derecho. Quiero con ello decir simplemente que frente a la tentación, no siempre resistida, de convertir al Derecho Administrativo en una herramienta o instrumento del poder público o económico, la encarnación principal de la justicia en los principios nos permite seguir alimentando la esperanza de que el Derecho Administrativo siga siendo el dique de contención, por una parte, del poder incontrolado, del poder irracional, del poder que se sale de los cánones de la moderación y la templanza en cuyo marco se debe ejercer el poder en un Estado de Derecho. Por otra parte, los principios generales permiten, desde una perspectiva positiva, configurar un Derecho Administrativo en el que las instituciones, categorías y conceptos reflejen la racionalidad, la objetividad y el sentido de servicio objetivo al interés general que de ellos se espera.

En el marco del Derecho Administrativo los principios generales, además de ser fuente en defecto de ley o costumbre, constituyen, como señala con carácter general el Código Civil, criterios inspiradores del sistema normativo de nuestra disciplina. De este modo, los principios generales, que son la esencia del Ordenamiento, siempre nos ayudarán a realizar esa fundamental tarea de asegurar y garantizar que el poder público en todo momento se mueve y actúa en el marco del Derecho. Es más, su carácter inspirador del Ordenamiento nos lleva a reconocer en los principios las guías, los faros, los

puntos de referencia necesarios para que, en efecto, el Derecho Administrativo no se convierta en una maquinaria normativa al servicio del poder de turno sin más asideros que las normas escritas y las costumbres que puedan ser de aplicación en su defecto.

En los inicios del siglo XXI la pregunta acerca de la significación de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo puede ser contestada desde dos planteamientos muy distintos. Desde el positivismo más radical se diría que los principios generales no tienen apenas más sentido que el de, en todo caso, reconocer en términos abstractos las reglas que se expresan en el sistema normativo. El sistema normativo se da a sí mismo los principios porque es el Ordenamiento el origen y la causa de ellos. Si, por el contrario, nos situamos en una perspectiva de positivismo abierto, de positivismo que reconoce la existencia de un solar jurídico general, de una cultura jurídica universal que representa el Estado de Derecho, entonces las cosas son de otra manera. Desde esta perspectiva, los principios generales juegan un papel central porque son los garantes de que el Estado de Derecho y sus postulados sean una realidad en todas las ramas del Derecho. Así, de esta manera, los principios no son solo fuente del Derecho, que no es poco, sino que como constata el Código Civil, son elementos inspiradores, criterios sobre los que se debe edificar el Derecho Administrativo. Claro, si el Derecho Administrativo no es más que una rama del Público que regula relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos sin más, los principios tendrán una funcionalidad muy limitada. Si el Derecho Administrativo se concibe, siguiendo a González Navarro, como el Derecho del poder para la libertad del ser humano, entonces encaja perfectamente la doctrina que la propia jurisprudencia española ha confeccionado sobre el sentido y misión de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo.

A este propósito debe tenerse presente que el Tribunal Supremo español señaló por sentencia de 18 de febrero de 1992 que “los principios generales del Derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas —art. 1.4 del Código Civil— y que la Administración esté sometida no sólo a la ley sino también al Derecho —art. 103 de la Constitución—. Y es claro que si es principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”.

A poco que se examine en sus justos términos la doctrina que se contiene en esta sentencia se comprenderá el alcance y significado de los principios generales como exponentes del solar jurídico, del ambiente general que ha de presidir el entero sistema normativo. Se trata, en este caso, de los principios como elementos basilares del Ordenamiento, como las columnas vertebrales que sostienen y dan vida a las normas jurídicas. Con palabras de la sentencia del Tribunal Supremo, son el oxígeno que envuelve a las normas, la atmósfera que permite la pervivencia de las normas. Si se desconocen o si se eliminan es como si dejara de existir el oxígeno para el hombre. Por eso, los principios generales, desde esta perspectiva de elementos informadores y de criterios esenciales, han de ser tenidos muy en cuenta no sólo por el intérprete de la norma, sino también por quien la elabora.

Es verdad que muchos principios han venido al mundo jurídico como consecuencia del trabajo de la doctrina y la jurisprudencia. En otros casos, además, aparecen, como no puede ser menos, reflejados en las normas. Pero lo más importante es que existen

por si mismos porque son la proyección en la realidad jurídica de la esencial idea de justicia que trasciende al Ordenamiento y le da sentido. Desde este punto de vista, los principios son previos al Ordenamiento. Podría decirse que son su fundamento y que el Ordenamiento se justifica en la medida en que dichos principios inspiran y presiden el sistema normativo.

Esta idea, realmente gráfica y estimulante, de que los principios son la atmósfera y el oxígeno de las normas pienso que explica hasta que punto el olvido de los principios precipita la degradación del Derecho. En efecto, hoy en día, sin ser demasiado pesimista, más bien realista, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, frente al intento, sistemático y pertinaz, de convertir el Derecho Administrativo en un mero apéndice del poder, los principios generales se levantan como valladar inexpugnable que permite evitar esta terrible operación. Antes bien, el Derecho Administrativo del Estado de Derecho debe mucho a los principios generales. Tanto, que, si no fuera por ellos, probablemente la lucha contra las inmunidades del poder de la que habla García de Enterría hubiera sido desigual y con un claro vencedor.

La sentencia que acabamos de citar contiene, además, un comentario que vale la pena señalar. Si los principios generales han de inspirar a la norma en cuya virtud se atribuyen competencias a la Administración pública, el ejercicio de dichas competencias o atribuciones habrá de realizarse en el marco de dichos principios generales. Consideración que es bien relevante para comprender el modo y la manera de ejercer el poder en una sociedad democrática en la que resplandece, o debe resplandecer, el Estado de Derecho. Es más que el ejercicio de las potestades administrativas, como señala la sentencia, ha de realizarse de acuerdo con los principios generales, asegurándose de esta manera que, en efecto, a través de los poderes y potestades que el Ordenamiento atribuye a la Administración, ésta realice en la realidad cotidiana ese servicio objetivo al interés general de que trata el artículo 103 de la Constitución.

Parece fuera de dudas que existen una serie de principios de Derecho, corolarios necesarios de la cultura jurídica inspirada en el Estado de Derecho que son precisamente las garantías de que el sistema normativo camina por la senda adecuada. Desde este punto de vista, el principio democrático o el principio de la centralidad de la dignidad del ser humano inspiran y explican los contenidos del Estado de Derecho en su proyección cotidiana sobre la realidad normativa. Estos principios de Derecho, de los que se deducen otros muchos, han de estar presentes, como el oxígeno o la atmósfera en los procesos de elaboración, aplicación e interpretación del Derecho Administrativo.

Desde este ángulo, atendiendo a la capitalidad de los principios de Derecho, podemos señalar que estos criterios jurídicos, que son fundantes e inspiradores del Ordenamiento, constituyen también el solar y el “humus” que aseguran la orientación del sistema normativo hacia la justicia, algo que el superado positivismo jurídico, nunca pudo resolver por obvias razones, especialmente porque de la teoría inmanente del Ordenamiento no surge más que pensamiento estático y unilateral.

Hoy en día, la mayor parte de los principios generales del Derecho están recogidos en las normas escritas. Es razonable que así sea porque en general han calado en la conciencia jurídica general los postulados del Estado de Derecho. Pero que ello sea así no quiere decir que durante largo tiempo estos principios fueran contruidos y levantados gracias al trabajo de la jurisprudencia y de la doctrina científica. Luego, pasaron a las normas escritas hasta el día de hoy en el que, afortunadamente, los principios generales

de Derecho fundamentales están explícitamente reconocidos en las Constituciones modernas de los países democráticos. En este sentido, repugnaría el sentido común jurídico general que hoy, por ejemplo, se elaborara una Constitución en la que no se encontrase el papel central de los derechos fundamentales del ser humano o el principio de seguridad jurídica.

Por tanto, entre las funciones que cumplen los principios generales del Derecho, la primera y capital se refiere a la labor de dirección general de todo el proceso de creación del Derecho, condicionando el contenido que haya de darse a las normas jurídicas en trance de elaboración (Santamaría Pastor). Las demás se reducen, y no es poco, a la función de interpretación de las normas, de integración de las lagunas del sistema normativo o a la construcción y sistematización de toda la materia jurídica en torno a directivas finalistas.

El artículo 1.1 de la Constitución dispone que 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. Este precepto, como bien sabemos, expresa los principios centrales que presiden el régimen jurídico-político constitucional. Son, por ello, los vectores y postulados generales sobre los que se asienta la cultura jurídica universal que trae causa del Estado social y democrático de Derecho, que es el modelo constitucional de Estado en que hoy toma forma el denominado Estado de Derecho. En efecto, los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo traen causa de la cláusula del Estado social y de democrático de Derecho. Tal cláusula engloba las del Estado de Derecho, del Estado social y del Estado democrático. Es decir, los principios de legalidad, reconocimiento de los derechos fundamentales, separación de poderes, solidaridad y participación son principios rectores del Ordenamiento jurídico, social y económico. De ellos, además, se derivan, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, los principios de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En el artículo 1 de nuestra Ley Fundamental se encuentran los valores superiores del Ordenamiento jurídico, valores que, como su propio nombre indica, discurren en el mundo de la ética, de la axiología que, a su vez, desencadena los principios del artículo 9.3, unos fundamentales y otros derivados. Los valores superiores, que son también principios, en este caso fundamentales, constituyen corolarios necesarios de la idea de Estado social y democrático de Derecho. Son, insisto, los principios generales del Derecho fundamentales: principio democrático, principio de centralidad de la dignidad del ser humano, principio de participación, principio de libertad, principio de igualdad, principio de justicia, principio de solidaridad, principio de pluralismo, principio de seguridad jurídica y principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Estos principios, en el plano del Derecho Administrativo, dan lugar, a su vez, a otros que también siguen siendo centrales en la materia. Tales serían el principio de buena fe, el principio de racionalidad, el principio de objetividad, el principio de la buena Administración, el principio de sometimiento de la Administración a la ley al Derecho o el principio de confianza legítima entre otros. En estas líneas nos referiremos al principio de seguridad jurídica con especial referencia a la elaboración de las normas jurídicas.

La relación entre Ética y Derecho, para el tema que nos ocupa, ha sido reflejada por el propio Tribunal Supremo español es la sentencia de 13 de julio de 1982. Los valores superiores del Ordenamiento jurídico discurren por la senda de lo que podríamos denominar Ética jurídica, de forma y manera que el solar ético es bien importante en materia de Derecho Administrativo, no sólo porque obviamente el ejercicio del poder público haya de conducirse por estos derroteros, sino porque la permanencia de los valores superiores es la garantía de que el Ordenamiento jurídico en su conjunto se inspire en los que hemos llamado principios generales fundamentales.

En efecto, la sentencia citada señala que las invocaciones a la Ética y a la Moral son merecedoras del máximo respeto “puesto que nunca es más noble la función de los Tribunales que cuándo ésta se desarrolla aplicando el derecho sobre bases éticas, ya que existe una Ética jurídica, que no es, ni más ni menos, que una sublimación del Derecho”. El Tribunal Supremo, además, entiende que la Ética no es fuente del Derecho, sino un “simple estímulo vigorizante de la aplicación de éste”.

El Tribunal Supremo entiende, pues, que el Derecho ha de moverse sobre un suelo sólido y firme, que no es otro que el de la Ética, Ética jurídica que, en la materia que nos ocupa en el día de hoy, se encuentra representada por los principios generales del Derecho de carácter fundamental. La mayor parte, como hemos indicado, están recogidos en la Constitución y responden al nombre de valores superiores del Ordenamiento jurídico. Además, la Ética, que no es fuente del Derecho, es elemento vigorizador, vivificador, robustecedor del Derecho. Los principios generales del Derecho, por tanto, son la atmósfera que preside la vida de las normas, el oxígeno que respiran, el solar por el que se mueven y un estímulo que las vigoriza y las fortalece en todo momento. Si renunciamos, pues, a los principios generales del Derecho condenamos a las normas a su degradación y perversión, algo que hoy está bastante de actualidad al haber vencido una idea utilitaria, de uso alternativo, que pone al servicio del poder las normas y los principios y no al revés.

II. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El principio de seguridad es, junto a la libertad y la justicia, uno de los tres criterios rectores que el preámbulo de la Constitución cita expresamente. Además, el artículo 9.3 de la Carta Magna lo incluye entre los principios jurídicos que la Constitución reconoce. Se trata de un principio básico del Estado de Derecho pues, en su virtud, el Ordenamiento jurídico es de aplicación a todos los operadores jurídicos, se reforma o modifica en atención a reglas conocidas y, fundamentalmente, dota al tráfico jurídico de un ambiente de estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente.

En efecto, el Tribunal Supremo señala por sentencia de 14 de febrero de 2007, que el principio de confianza legítima, corolario necesario del principio de buena fe “proporciona el marco de actuación de los particulares en sus relaciones con los poderes públicos administrativos se caracteriza por las notas de previsibilidad y seguridad jurídica, cuya normatividad en nuestro Ordenamiento jurídico subyace en las cláusulas del artículo 103 de la Constitución”. Por sentencia de 24 de mayo de 1979, el Tribunal Supremo, en un caso de urbanismo en el que se discutía un problema de hechos consumados, no dudó en afirmar que uno de los principios inspiradores de esta realidad normativa el de estabilidad jurídica junto a la seguridad jurídica: “la ordenación del derecho de

edificación debe realizarse de manera unitaria y coordinada a través de una meditada planificación que contemple de manera objetiva todos los intereses públicos y privados en juego y no mediante un acto aislado, inconexo o fragmentario que entraña una importante y grave modificación de una norma legal limitativa de aplicación general y autoriza fuera de ella una edificación singular que, como todas las de esta naturaleza, plantea importantes complejidades urbanísticas, deroga el principio de igualdad ante la ley, y los de estabilidad y seguridad jurídicas de la ordenación urbanística”.

La seguridad jurídica se refiere a la existencia de reglas ciertas de Derecho que contribuyan a que los operadores jurídicos sepan en todo momento a qué atenerse. Es verdad que el principio de continuidad del Ordenamiento o el principio de conservación del Derecho son derivaciones del principio de seguridad jurídica. Sin embargo, una perspectiva dinámica del principio implica, como dispone la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2000, que no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen jurídico porque el principio de seguridad jurídica de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en sus sentencias 126/1987 y 182/1999 no supone la congelación o petrificación del Ordenamiento jurídico. En mi opinión, incluye la racionalidad y la objetividad, junto a la congruencia o coherencia de su reforma. Es decir, las modificaciones normativas han de realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas y atendiendo a circunstancias racionales y objetivas.

Un capítulo importante en esta materia es el que se refiere al principio de seguridad jurídica en el proceso de elaboración de las normas de naturaleza administrativa. Como principio general del Derecho que es, ha de informar todo el Ordenamiento, desde su nacimiento al mundo normativo hasta su aplicación o interpretación pasando por el proceso de confección o elaboración. En efecto, el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia de 15 de marzo de 1990 que “el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho”.

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el campo del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva, que una derivación necesaria de la seguridad jurídica, a su vez del principio de la buena fe, es el principio denominado de confianza legítima. Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación. Lo normal será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad, imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general.

El Tribunal Supremo, por sentencia de 4 de junio de 2001 estableció que “el principio de confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro Ordenamiento de seguridad jurídica y buena fe en la relaciones entre la Administración y los

particulares, comporta, según la doctrina del TJCE y la jurisprudencia de esta sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”. Es decir, la racionalidad, congruencia y objetividad, otros tantos principios generales de aplicación al Derecho Administrativo conducen a exigir a la Administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares. De lo contrario, se quebraría el principio de buena fe, el de seguridad jurídica y el de confianza legítima. El Tribunal Supremo entiende que la doctrina de la aplicación directa de los principios generales, entre ellos el de confianza legítima podría “anular un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento”.

El Tribunal Supremo, pues, ha construido, a golpe de sentencias, el régimen de este principio señalando algunas condiciones y características necesarias para que se aplique. Las alteraciones normativas han de ser previamente conocidas por los destinatarios naturales de la norma en cuestión, han de respetar los derechos adquiridos a partir de un razonable sistema de disposiciones transitorias y deben producirse en un marco de servicio objetivo al interés general. Obviamente, la confianza legítima, como antes señalamos, no implica, ni mucho menos, la inalterabilidad del Ordenamiento. La petrificación o congelación del Ordenamiento nada tiene que ver con la confianza legítima como a veces se pretende argumentar. De alguna manera, esta sentencia del Tribunal Supremo parece entreverlo cuando señala que “no pueden apreciarse los necesarios presupuestos de la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias, y que ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para establecer nuevas regulaciones o para adoptar nuevos acuerdos”.

El principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los operadores jurídicos sepan a qué atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuándo se oscurece el régimen jurídico deliberadamente o se incluyen en la parte final de la norma disposiciones más bien propias del título preliminar o del preámbulo, de alguna manera se está afectando negativamente al criterio jurídico de la seguridad jurídica, medida que nos da la intensidad y autenticidad del Estado de Derecho en cada país, en cada sistema jurídico.

En España tenemos que considerar un factor que complica la tarea. Me refiero a la pluralidad de centros de producción normativa que ha traído consigo la descentralización política alumbrada en la Constitución de 1978. Ahora tenemos numerosos Parlamentos y Gobiernos que producen leyes y normas administrativas. Se han multiplicado, pues, los centros de producción normativa y, por ende, las normas jurídicas. Además, coexisten diferentes grados e intensidades de intervención normativa sobre una misma materia en función de la naturaleza de la competencia que se tenga, que puede ser compartida o concurrente en muchos casos.

En este contexto, también debemos tener presente que la racionalidad política domina la racionalidad jurídica y normativa y que tantas veces el Derecho es reducido, nunca mejor escrito, a mera forma, a seguimiento de unos cauces procedimentales y poco más. Así, llegamos a un fenómeno hoy sorprendentemente frecuente: el uso alternativo del Derecho que, para el tema que nos ocupa en este momento, podríamos denominar uso alternativo de la técnica normativa. Es decir, las reglas que la racionalidad y el buen sentido jurídico dictan para la elaboración de las normas están al servicio del poder. Así se explica, por ejemplo, que los criterios, las directrices de técnica normativa, por ejemplo, todavía no dispongan de eficacia jurídica.

La seguridad jurídica y la certeza de las normas son dos parámetros básicos del Estado de Derecho. Es más, el grado y la intensidad con que la seguridad y la certeza jurídica resplandezcan en el panorama normativa. Sin embargo, no deja de llamar la atención que habiendo aumentado afortunadamente los estudios, reflexiones y comentarios sobre técnica normativa, y que, disponiendo, como disponen, los Parlamentos y los Gobiernos y Administraciones de personal bien formado en la materia, la realidad es que el rigor y la calidad de las normas brillan por su ausencia. El problema radica en dotar de sustancialidad, de materialidad a lo que para algunos no es más que mera forma, mero procedimiento al servicio del poder.

Otra paradoja que nos ofrece la realidad normativa se refiere a que, habiendo aumentado el número de las normas, nos encontramos con no pocas materias en las que persisten lagunas y en algunos supuestos falta la necesaria regulación que afiance la seguridad y la certeza jurídica.

En un Estado compuesto como el español es muy importante individualizar con precisión los títulos jurídicos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas fundan su potestad legislativa. Desde esta perspectiva, no está de más señalar que el Estado, en efecto, tendrá, en las materias expresamente atribuidas por la Constitución a su competencia, la facultad de sentar las bases, la regulación general de ciertos sectores del Ordenamiento relacionado con lo que hoy podríamos denominar desde la ciencia de la administración políticas públicas de equidad y solidaridad, economía general, relaciones internacionales, seguridad general o defensa. En cambio, las Autonomías territoriales, Comunidades Autónomas y Entes locales, disponen de competencias orientadas sobre todo a la gestión y ejecución de las principales materias conectadas con los aspectos más conectados con la vida diaria y cotidiana de los ciudadanos.

A la hora del desarrollo de la potestad normativa, los centros de producción normativa han de tener presente que existen una serie de parámetros constitucionales que configuran la acción del Estado. Me refiero, además de la seguridad jurídica, a los llamados valores superiores del Ordenamiento jurídico y, como no, a la centralidad de los derechos fundamentales, a los principios rectores de la política económica y social y por sobre todo a la denominada función promocional de los poderes públicos tal y como está regulada en el artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este ha de ser el espíritu que debe latir en los contenidos de las normas producidas en el Estado social y democrático de Derecho en el que vivimos,

algo que contrasta con el constante proceso de vaciamiento de las principales a que nos viene sometiendo el actual gobierno, más pendiente de entorpecer y limitar los derechos ciudadanos que de pensar en el conjunto de la sociedad.

III. SEGURIDAD JURÍDICA Y TÉCNICA NORMATIVA

La ciencia de la técnica normativa, como ciencia social que trata de la forma de elaboración de las normas jurídicas, especialmente de la ley y de las disposiciones administrativas de carácter general, tiene una profunda vinculación como uno de los principios generales del derecho más relevantes, como es el de la seguridad jurídica. Principio esencial en el Estado de Derecho en la medida que la sumisión a unas reglas de juego jurídico conocidas de antemano por todos facilita la buena fe en el tráfico jurídico y dota a las relaciones jurídicas de la fortaleza necesaria para la armonía social.

La técnica normativa, además de regir la forma de elaboración de las Normas jurídicas ha de mantener una indisoluble alianza con los más básicos aspectos materiales de la producción del Derecho. La forma y la materia han de caminar de la mano. Si sólo subrayamos lo procedimental o si sólo nos fijamos en lo material, estaríamos ante planteamientos carentes de lógica y congruencia por lo que se refiere a que las Normas jurídicas reflejen la justicia. La unión equilibrada entre materia y forma, enseñada hace siglos por Aristóteles, tiene en el tiempo presente una gran relevancia.

Sabemos, además, que el principio de legalidad, junto a la separación de poderes y al reconocimiento de los derechos individuales constituye la razón de ser del Estado de Derecho. En efecto, el principio de legalidad es la expresión de la voluntad general de acuerdo con la recta razón, de acuerdo con los postulados de la justicia. Quizás por ello la Constitución española de 1978 dispone en su artículo 9 que los poderes públicos y los ciudadanos estamos vinculados a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, o que la Administración pública, en el artículo 103.1 establece que estás sometida a la Ley y al Derecho. Esta es una consideración bien importante que no se debe perder de vista salvo que transitemos por ese positivismo cerrado que, a la larga, trae consigo obvias agresiones a los más elementales derechos fundamentales de la persona o base de sacralizar y absolutizar la voluntad general.

En un Estado de Derecho las Normas jurídicas se confeccionan para que se apliquen. Han de ser claras en lo que atiende a su rúbrica, a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios. Han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda. Han de estar redactadas según los más elementales cánones de la producción de Normas. Es decir, han de recoger, en la medida de lo posible los patrones, las reglas propias de la mejor técnica normativa. Y la mejor técnica normativa es aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe o confianza legítima entre otros.

La técnica normativa es un arte, un noble oficio para el que es necesario disponer la necesaria preparación para que, en efecto, el producto resultante sea plenamente congruente con los criterios rectores del Estado de Derecho, entre los que se encuentra, en España en el artículo 9.3 de la Constitución, el principio general de Derecho de la seguridad jurídica.

Suele decirse, por los expertos en técnica normativa, que esta disciplina es sustancialmente diferente del derecho parlamentario y del Derecho Administrativo. Del dere-

cho parlamentario porque la técnica normativa se ocupa, única y exclusivamente, de la forma de elaboración de las normas con fuerza de ley, y del Derecho Administrativo por el mismo argumento: porque solo le interesa el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de contenido general. De todas maneras, siendo esta apreciación correcta, no lo es menos, insisto, que la técnica normativa ha de estudiarse enmarcada en la Constitución y sus principios informadores. Siendo esto así, como lo es, resulta entonces que para la técnica normativa es capital el marco constitucional, y, por lo que ahora interesa destacar, el principio general de seguridad jurídica, recogido, como sabemos en el artículo 9.3 de la Norma Fundamental.

La técnica normativa tiene como objeto material el establecimiento de las mejores reglas posibles para la mejor elaboración de las normas jurídicas de acuerdo con los postulados del Estado social y democrático de Derecho que define nuestra Constitución. Para ello, se codificarán los criterios que mejor puedan velar por la armonía, la sistemática y el rigor en la confección de las normas, pronunciándose, en este sentido, sobre la estructura, el lenguaje y la división de los integrantes del sistema normativo.

Es verdad que, en muchos países, entre ellos España, las denominadas directrices de técnica normativa carecen de fuerza jurídica, no son normas jurídicas. Más bien son recomendaciones y sugerencias que el poder ejecutivo determina en orden a una más completa y perfecta producción de las normas. Entre nosotros, como ha recordado uno de los expertos en la materia, Fernando Santaolalla, las actuales directrices, que son de 2005, siguen la estructura de las primeras reglas que se conocen en la materia: las directrices de la cancillería austríaca de 1979, en las que se abordan cuestiones relativas al título, a las cláusulas de promulgación, a la división, a las citas, a las remisiones, a las modificaciones, a la suspensión, a la derogación o a las disposiciones finales, adicionales o transitorias de las Normas. Cuestiones todas ellas de gran relevancia en orden a la mejor preservación posible de la seguridad jurídica. Una Norma, por ejemplo, en la que la disposición derogatoria no sea clara constituye un claro atentado a la seguridad jurídica como fácilmente puede colegirse.

Cuando de definir el objeto de la técnica normativa se trata, suele ser habitual también hacer un comentario, para distinguirla de ella, sobre la evaluación normativa. Ciertamente, hay quienes la distinguen y quienes piensan, bastante coherentemente, que la evaluación de las normas es parte integrante, con relevancia por supuesto, pero componente de la técnica normativa. ¿O es que las cuestiones relativas a la eficacia, efectividad, legitimidad, proyección social o eficiencia económica no son cuestiones íntimamente ligadas a la técnica normativa?

Desde la perspectiva constitucional podríamos cuestionarnos hasta que punto se podría, por ejemplo, anular una ley por inconstitucionalidad al violar el principio de seguridad jurídica por mala técnica normativa. En otras palabras, ¿sería posible que una norma con fuerza de ley cuya redacción atentara contra la seguridad jurídica fuese declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional?

Evidentemente, la respuesta a esta pregunta sólo puede ser afirmativa. En efecto, igual que se puede declarar inconstitucional una ley que conculque el principio de interdicción de la arbitrariedad, se puede anular por vicio de constitucionalidad una ley que atente contra la seguridad jurídica, pues ambos principios de derecho están expresamente reconocidos en nuestra Carta Magna. Circunstancia que puede concurrir, por ejemplo, si es que una ley no contiene normas transitorias claras y concretas. El pro-

blema es que, según parece, todavía no está el ambiente jurídico preparado en el presente quizás debido a que como la técnica normativa no es más que un conjunto de plausibles recomendaciones sobre la mejor manera de elaborar las normas, su incumplimiento todavía no constituye una contravención de naturaleza grave, aunque, en efecto, pueda conllevar a un palmario vicio de constitucionalidad por violación, repito, del principio de seguridad jurídica.

Por tanto, una primera consideración aparece como imprescindible en la materia. Qué las reglas que componen la técnica normativa dejen de ser simples y meras recomendaciones técnicas para convertirse en reglas de derecho con fuerza de obligar y cuyo incumplimiento lleve aparejado sanciones jurídicas. Seguramente, a partir de entonces la naturaleza de la técnica normativa adquirirá nuevos contornos y será más fácil vincular la técnica jurídica a las exigencias de la seguridad y certeza jurídica.

En cualquier caso, podríamos decir que jurisprudencialmente el camino está expedito pues el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia de 15 de marzo de 1990 que “el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho”.

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el campo del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva que una derivación necesaria de la seguridad jurídica es el principio denominado de confianza legítima. Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación. Lo mismo será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad, imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general.

Otra paradoja que nos ofrece la realidad normativa se refiere a que, aún habiendo aumentado el número de las normas, nos encontramos con no pocas materias en las que persisten lagunas y en algunos supuestos falta la necesaria regulación que afiance la seguridad y la certeza jurídica.

A la hora del desarrollo de la potestad normativa, los centros de producción normativa han de tener presente que existen una serie de parámetros constitucionales que configuran la acción del Estado. Me refiero, además de la seguridad jurídica, a los llamados valores superiores del Ordenamiento jurídico y, como no, a la centralidad de los derechos fundamentales, a los principios rectores de la política económica y social y por sobre todo a la denominada función promocional de los poderes públicos tal y como está regulada en el artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, econó-

mica, cultural y social. Este ha de ser el espíritu que debe latir en los contenidos de las normas producidas en el Estado social y democrático de Derecho en el que vivimos, algo que contrasta con el constante proceso de vaciamiento de las principales a que nos viene sometiendo el actual gobierno, más pendiente de entorpecer y limitar los derechos ciudadanos que de pensar en el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, también hemos de mencionar el deterioro existente en lo que a la ley se refiere. Me refiero a que hoy en día el Parlamento ya no conoce de la expresión de la voluntad general sino, más bien, de regulaciones pormenorizadas y detalladas de materias que debería ser de competencia de la normación administrativa pero que vienen a la sede de la soberanía popular sencillamente porque así tales disposiciones gozan de una mayor resistencia jurídica que si fueran objeto de la potestad reglamentaria.

El Parlamento, bien lo sabemos, ya no es el centro de la vida política. El centro se encuentra en la sede de los principales partidos, desde dónde se nombran los gobiernos, los legislativos y las más altas magistraturas del poder judicial. Por tanto, es frecuente que ciertos proyectos de ley se impongan desde el poder ejecutivo, expresión y principal manifestación de la nueva centralidad política según los dictados del partido que apoya el gobierno de turno. Así las cosas, las tareas de los diputados se reducen a actividades impropias de su condición de legisladores pero que son las que interesan al partido o al dirigente que los coloca en la Cámara.

Junto al proceso de administrativización de la ley antes denunciado nos encontramos con una creciente tendencia, fruto de la centralidad del gobierno, de la reglamentación independiente, fenómeno excepcional que se convierte en ordinario cuando el Parlamento se convierte en un poder subordinado al Ejecutivo, algo que en España en los últimos años es una triste realidad.

En este contexto general, las reglas o directrices de técnica normativa podrían ayudar a que el deterioro general dejara paso a un sistema de confección normativa en el que brillaran los principales criterios que iluminan el Estado de Derecho. Sin embargo, como es el poder ejecutivo el que tiene a su cargo dichas reglas, lo que ha hecho hasta el momento es continuar el camino emprendido, en España, en 1995, dando carta de naturaleza a toda suerte de prácticas que acaban arrumbando precisamente la seguridad jurídica y otros parámetros centrales del sistema normativo.

Sin embargo, desde la técnica normativa se puede, y se debe, trabajar a favor de la calidad en la elaboración de las normas y de su congruente articulación e integración en el Ordenamiento jurídico. En este sentido, podemos encontrar algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional español que apunta en esta dirección: “Las normas no son elementos aislados e incommunicables, se integran en un conjunto —Ordenamiento jurídico— en cuyo seno de acuerdo con unos principios han de resolverse los problemas” (sentencia 150/1990). Y uno de esos principios es el de seguridad y certeza jurídica que postula, como ya lo hemos señalado anteriormente, que los operadores jurídicos conozcan previsiblemente las reglas del juego, a qué atenerse.

La técnica normativa no es una ciencia social que opera sobre el vacío. El solar sobre la que asienta su operatividad es, ciertamente la Constitución. Por supuesto. Pero la Constitución, a su vez, suele ser la expresión de una determinada tradición y cultura jurídica. En el caso de nuestro país no podemos desconocer en este sentido el derecho romano, el derecho germánico y el derecho francés, sin olvidar, claro está, los princi-

prios propios del derecho español que en materia de derecho público son de tanta relevancia. Pues bien, en este acervo de normas y principios que conforman la tradición y la cultura jurídica española se encuentran lógicamente la seguridad y la certeza jurídica como expresiones de la necesidad de que el Ordenamiento jurídico sea la manifestación de ese dar a cada uno lo suyo, lo que le corresponde, que es la esencia del Derecho. Si en el proceso de elaboración de las normas la idea de Derecho se deja arrumbar por la racionalidad técnica, la razón de Estado o la pura voluntad de poder, entonces la técnica normativa no sería más que un instrumento más del uso alternativo del Derecho en el que últimamente se está convirtiendo nuestro sistema normativo.

La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes. El lenguaje normativo no puede ser contrario al lenguaje común. El lenguaje común juridificado mucho tiene que ver con el entendimiento general de las normas, algo que la técnica normativa no puede olvidar porque si las normas no las entienden ni siquiera a quien van dirigidas entonces bien se puede decir que no tienen sentido alguno.

La técnica normativa, tal y como hemos comentado anteriormente, también trata de la integración de las normas en un Ordenamiento jurídico unitario, abierto y continuo. Unitario porque el Ordenamiento jurídico consiste en un único sistema, con subsistemas, pero un sistema con reglas y principios en los que existen diferentes partes y componentes que se insertan armónicamente de acuerdo con las más elementales exigencias de la lógica y la racionalidad. Es abierto porque continuamente unas normas salen y otras entran, unas son reformadas y otras son derogadas. Y finalmente es continuo porque existe un principio de conservación del Ordenamiento que postula la existencia de un continuo de reglas y principios que son precisamente la expresión del derecho como camino hacia la justicia.

Analicemos, a continuación, lo que se denomina, de acuerdo con la teoría de la técnica normativa, condiciones de inteligibilidad de las normas. Es decir, si la Constitución y el resto del Ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a los ciudadanos como dispone el artículo 9.1 de la Constitución, es lógico y razonable que las normas sean redactadas en un lenguaje entendible por los destinatarios de las mismas ya que, además, es un principio básico del Estado de Derecho que las normas jurídicas obligan sin que sea posible alegar desconocimiento. Sin embargo, a pesar de ello, y a pesar de que la técnica normativa invita a que las normas se redacten en lenguaje normativo, pero entendible, la realidad es que la mayoría de la población no alcanza a entender el significado y el contenido de las normas porque éstas siguen redactándose en un lenguaje inteligible para el común de los mortales.

Es menester, en este punto, combinar un lenguaje normativo preciso, claro y riguroso con su entendimiento general, lo que no es sencillo. Quizás si el lenguaje de la norma fuese al menos inteligible para sus destinatarios habríamos dado ya un gran paso. De lo contrario, si el pueblo no es capaz de comprender el contenido y el significado de las normas, incluso las que le son de aplicación, la seguridad y la certeza jurídica no serán más que principios formales sin contenido general.

Una cuestión que se debe abordar en esta materia se refiere a la claridad semántica y a la claridad normativa. Efectivamente, cuándo de la claridad semántica se trata se

debe distinguir entre lenguaje normativo y lenguaje común u ordinario, expresiones del lenguaje, que es uno, que están más relacionadas de lo que parece. Es más, la técnica normativa predica que ambas manifestaciones del lenguaje sean complementarias a la hora de la selección de los términos que van a componer el contenido de la norma. En este sentido podríamos afirmar que el propio lenguaje normativo es esencialmente la versión jurídica del lenguaje común u ordinario. ¿Por qué? Porque el Derecho es un producto cultural, no un producto técnico. Y, por lo que se refiere al lenguaje común, encontramos en él un sinfín de aforismos, dichos y refranes que son una atinada manifestación del sentido jurídico del pueblo.

Se ha afirmado, con razón, que la inteligibilidad de las normas requiere del uso de términos propios del lenguaje normativo entendibles por el pueblo, lo que es posible siempre y cuándo se busquen, y se encuentren, esas expresiones del acervo popular de profunda raigambre jurídica que demuestran que en el lenguaje común existen elementos de naturaleza jurídica cuya utilización en las normas facilitará la comprensión por la generalidad del pueblo.

Por lo que se refiere a la claridad normativa, el principio de seguridad jurídica reclama que la norma jurídica esté redactada claramente y claramente publicada, de manera que sea cierta tal y como, por otra parte, apunta la sentencia del Tribunal Constitucional español de 16 de julio de 1987. Santaolalla ha señalado atinadamente que el principio general del Derecho de seguridad jurídica exige que de los términos de la norma se deduzca claramente su valor normativo, su naturaleza jurídica, su posición en el sistema de fuentes, su eficacia, su vigencia, su estructura y su publicidad.

En el caso de disposiciones administrativas, ha de quedar claro si estamos ante una norma administrativa o si nos encontramos ante un acto administrativo. La diferencia entre ambas fuentes del Derecho Administrativo sabemos que es polémica, pero de la lectura del título de la norma hemos de poder saber si estamos ante un decreto del consejo de ministros, que es una norma, o ante una orden ministerial, que para algunos es una norma y para otros es un acto administrativo. En cualquier caso, de la redacción de la norma hemos de colegir su posición en el sistema de fuentes, bien sea para resolver los problemas de vigencia o aplicación, bien por exigencias del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Igualmente, de los términos de la norma ha de poder saberse la fecha exacta de su entrada en vigor, su ámbito personal, material y territorial de aplicación y, por, sobre todo, sus efectos jurídicos.

Una cuestión que la doctrina plantea con frecuencia al tratar del rango normativo se refiere a la costumbre de reproducir los términos de una norma de rango distinto sin especificación alguna sobre su vigencia o derogación, lo que sencillamente ocasiona graves problemas de seguridad jurídica. Incluso cuándo se reproducen fragmentos de una norma en otra, salvo por razones obvias, se promueve la confusión y la oscuridad, lo que debe evitarse. Es decir, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 40/1981, la duplicación puede conducir a error, por lo que lo más adecuado a una correcta técnica normativa es evitar esta práctica. No digamos ya lo peligroso que resulta la reproducción de normas estatales en normas autonómicas, puesto que no es difícil pensar en que a través de estos vicios se produzcan nada menos que alteraciones del orden competencial de distribución constitucional.

Por lo que se refiere a la técnica derogatoria de las normas hay que destacar la práctica unanimidad que existe en la proscripción de las cláusulas derogatorias genera-

les, implícitas, más propias de otros tiempos en los que el parque normativo era menor y de mayor calidad. Hoy, por exigencias de la seguridad jurídica no tendría sentido alguno seguir incluyendo cláusulas del tenor siguiente: se derogan todas las normas que se opongan a lo dispuesto en el presente reglamento, por ejemplo. De proceder de esta manera se estaría provocando una grave distorsión de Ordenamiento.

La claridad en la redacción de la norma, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones que hacen referencia al rango, derogación, efectos, dispensas, excepciones, modificaciones y vigencia de la norma evitan el ambiente de oscuridad, opacidad y ambigüedad en el que no pocas veces caen los legisladores o administradores de nuestro tiempo. Cuando esto ocurre, normalmente nos encontraremos ante la generación de un contexto de oscuridad o penumbra buscado por el poder para actuar sin limitaciones, sin restricciones. Es la expresión de un poder que no quiere controles y que legisla o administra persiguiendo siempre hacer su voluntad, utilizando el Derecho y la técnica normativa como meros instrumentos accidentales para consumir sus propósitos. Por eso es tan importante que las reglas o directrices de técnica normativa tengan un adecuado rango jurídico que permitan que el Derecho siga siendo un dique de contención frente a las inmunidades que busca el poder público.

En sede de principios generales sobre la o las disposiciones derogatorias, que obviamente deben ir en la parte final de la norma, nos topamos ante lo que en España se llaman leyes ómnibus o leyes de acompañamiento que, aunque en la actualidad hayan perdido tal denominación, la realidad es que la fuerza de la costumbre lleva a que se hagan modificaciones o reformas normativas aprovechando las últimas leyes de cada año. Un principio de técnica normativa que hemos de seguir en la materia es que las reformas han de hacerse en la norma de referencia. Si resulta que cada año, fruto de una peculiar evaluación normativa de los ministerios, se decide acometer una serie de reformas o modificaciones en algunas normas, la pregunta sería por qué no se busca alguna práctica parlamentaria que proceda a implementar dichas reformas o modificaciones en las leyes de referencia. De lo contrario, vamos a tener leyes de presupuestos en las que se reforma la ley tributaria, la de función pública, la de concesiones de obra pública o la de pesca marítima, por ejemplo. Ciertamente, esta inquietante práctica en la que han caído todos los gobiernos de nuestra joven democracia resulta muy nociva para la seguridad jurídica. Primero porque se hacen cambios en las normas sin una perspectiva de conjunto de la norma a reformar y, segundo, porque en unas enmarañadas y sinuosas disposiciones finales de la ley de presupuestos en la que se alteran leyes de toda clase y condición, no es fácil que prevalezca la claridad, la condición y la complitud, sino todo lo contrario, que es lo que suele ocurrir, con grave deterioro del Estado de Derecho y del Ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere a la formulación interna de la norma, a su estructura, son francamente atinadas las consideraciones efectuadas por el profesor Fernando Santaolalla, para quien el contenido de la norma ha de ser homogéneo, completo y lógico. Caracterización que da idea de la trascendencia que tiene para la seguridad jurídica que, efectivamente, las normas cumplan dichos requisitos.

La homogeneidad se refiere a que cada norma ha de referirse a una sola materia, evitando la dispersión y la tentación a la confusión y a la ambigüedad que se produce cuándo se aprovecha una norma, por ejemplo, para derogar o modificar otras. Es lo razonable, porque si se utilizan las normas única y exclusivamente para una política de

reforma legislativa sin ton ni son y sin sentido, entonces una vez más las normas no son la expresión de la justicia sino un instrumento en manos del poder para que éste alcance sus objetivos. Que cada norma regule una materia es conveniente para la seguridad y la certeza jurídica como también para una más congruente y razonable tarea de interpretación o hermenéutica jurídica. En el Estado compuesto tenemos el problema de que es posible que sobre una materia hayan de coexistir desarrollos normativos diferentes. Es el caso frecuente en el Derecho español de que una materia sea objeto de la legislación básica por el Parlamento nacional y su desarrollo por normas administrativas de origen autonómico. Es tan importante esta característica de la norma que el propio Tribunal Constitucional ya ha lanzado una advertencia sobre las leyes de presupuestos que, como decimos en España, “aprovechan que el Pisuerga pasa por Valladolid” para, en el mismo viaje, modificar, a veces a fondo, otras leyes estatales. En efecto, en la sentencia 991/1987 el máximo intérprete de la Constitución señaló que esta práctica era incorrecta. Algún día, sin embargo, se tendrá que anular alguna ley que incurra en este vicio precisamente por lesión de un principio básico de relevancia constitucional, como es el principio de seguridad jurídica.

El contenido de la norma ha de ser completo. Normalmente, el título de la norma delimita el contenido de ésta que ha de ser lo más completo posible, lo que no implica que necesariamente la complitud de la norma exija rúbricas o títulos demasiado largos, lo que, en ocasiones, no es más que el reflejo de la falta de criterio del legislador o, en otros casos, no es más que la manifestación de la confusión y ambigüedad que tanto caracteriza la técnica normativa de nuestro tiempo. Que el contenido de la norma sea lo más completo posible, no quiere decir que sea total puesto que muchas veces la totalidad no es sino posible a través de varias normas. Piénsese por ejemplo en el sistema de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. ¿Debe estar regulado en una sola ley? ¿No es más razonable incluir en la ley reguladora de cada jurisdicción la materia específica de la protección de los derechos fundamentales en dicho orden procesal?

El contenido de la norma ha de ser lógico, congruente con los objetivos de la norma. Es decir, ha seguir un orden sistemático que ayude a la mejor comprensión del contenido de la norma. Así, siguiendo una tradición inveterada de buena técnica normativa todas las directrices o reglas que se han ocupado, y se ocupan de esta cuestión, dicen que ha de procederse siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo más relevante a lo menos importante, de lo normal a lo excepcional o, por ejemplo, de lo sustantivo a lo adjetivo. La manera lógica de ordenar sistemáticamente las normas consiste en dividir las en la parte inicial, la parte dispositiva y la parte final.

En la parte inicial se cuenta con las disposiciones generales, que son las que hacen referencia a la finalidad de la norma, el ámbito territorial, el ámbito personal, los principios inspiradores, las definiciones, si es que son imprescindibles, así como los motivos que llevan al Legislador o al complejo Gobierno-Administración a elaborar la norma en cuestión. Según la naturaleza de cada norma, en unas la parte inicial será más o menos larga, en otras habrá una amplia exposición de motivos o preámbulo.

La parte dispositiva es la parte sustancial de la norma. En ella se encuentra el régimen jurídico previsto, las cuestiones de organización, el catálogo de derechos y deberes, las obligaciones, las prohibiciones, las excepciones, las cuestiones sancionadoras o, incluso, las reformas o modificaciones normativas. Es decir, en la parte dispositiva, que será la más larga o amplia de la norma, deberán establecerse las prescripciones de régi-

men jurídico y demás cuestiones que afecten centralmente a la materia objeto de regulación. Por ejemplo, sería francamente desacertado y una muy mala práctica dejar para la parte final las cuestiones medulares de la norma a través de enmarañadas y largas disposiciones adicionales o finales.

La parte final de la norma ha de ser concisa, concreta y escueta. Las disposiciones adicionales han de ser eso, adicionales, disposiciones que añaden determinados aspectos accidentales al nervio o espina dorsal de la norma. La o las disposiciones derogatorias deben ser concretas, claras evitando la abstracción o la abstracción. Y las disposiciones finales, mejor la disposición final ha de ser la disposición de cierre de la norma: aquella referente a la vigencia y momento de entrada en vigor de la norma.

Por lo que se refiere a la formulación externa, a la estructura formal de la norma, de acuerdo con el profesor Santaolalla, ha de cumplir dos esenciales requisitos. El primero, la uniformidad; es decir, que exista una lógica continuidad con las normas de su misma categoría o rango. Segundo, la congruencia; esto es, que exista una razonable proporción y correspondencia cuantitativa y cualitativa entre el objeto de la norma y su representación formal. También en esta materia es de aplicación ese dicho popular de que no se puede matar una mosca a cañonazos. No tendría sentido, por ejemplo, dedicar a una corrección de errores varios preceptos de un decreto.

Trataremos ahora, en sede de estructura formal, de algunas reglas relativas al encabezamiento, al preámbulo, al cuerpo y al final de la norma, teniendo siempre muy presente las exigencias que la seguridad y la certeza normativa plantean en esta materia.

Por lo que se refiere al encabezamiento de la norma ha de tenerse en cuenta que el título ha de identificar con precisión y plenitud la materia objeto de la regulación. Igualmente, ha de permitir, si es el caso, diferenciar a la norma de otras más o menos conexas por razón de la materia. Es decir, el encabezamiento ha de permitir al lector conocer con rigor la clase de norma, el órgano que la aprueba, la fecha de su promulgación o publicación y su numeración entre las de su rango y categoría.

El preámbulo o exposición de motivos de la norma es, ciertamente, una cuestión siempre polémica, sobre todo cuándo se discute acerca de su valor normativo o interpretativo. En realidad, el preámbulo es la expresión de las razones o motivos por lo que se aprueba la norma, más los principios inspiradores que la presiden junto a las principales novedades que incorpora al Ordenamiento jurídico. Tiene un obvio valor interpretativo que la jurisprudencia siempre ha destacado en orden a la hermenéutica de algunos preceptos que en el articulado no hayan quedado todo lo claro que debieran. Además, la exposición de motivos facilita indudablemente la comprensión de la norma y ayuda también a un mejor conocimiento de sus objetivos y principales aportaciones.

El cuerpo de la norma se refiere a lo más relevante: la división correlativa en artículos numerados, que constituye la manifestación más tradicional y actual de la exposición sistemática del régimen jurídico que contiene la norma en cuestión. Los artículos, parece obvio, han de tratar de unidades argumentales redactadas de manera concisa, breve y completa, atentando a la seguridad jurídica esos farragosos y enmarañados artículos que tantas veces no son más que el deliberado intento de ambigüedad y confusión al que son tan dados, en ocasiones, algunos legisladores o algunos gobiernos y administraciones públicas.

Cuando la naturaleza de la norma lo exija, por su extensión o relevancia, no hay inconveniente en dividir los artículos de la manera que mejor atienda a la comprensión de la norma. Suelen dividirse los preceptos, en estos casos, en títulos, capítulos o secciones.

La parte final no debiera ser la más importante, pero últimamente, a juzgar por el uso que se hace de ella para meter “de rondón” algunas importantes modificaciones, ha de ser objeto de particular atención, de manera que, en efecto, cumpla función que tiene asignada y no la de “cajón de sastre” hoy tan, desgraciadamente, de moda. La parte final consta ordinariamente de las disposiciones adicionales, las disposiciones transitorias, las disposiciones derogatorias y las disposiciones finales. Las disposiciones adicionales están pensadas para establecer los regímenes excepcionales, las dispensas, las reservas de aplicación y las remisiones siempre que no sea posible regular estas cuestiones en el articulado. Si hay voluntad de hacerlo, no es difícil incorporar el contenido de las adicionales en el articulado. Lo que suele ocurrir es que se prefiere elaborar largas y complejas adicionales en las que, insisto, cabe todo atendiendo a las más elementales exigencias de la seguridad jurídica. Las disposiciones transitorias son inexcusables cuando se trata de una norma que regula una materia regulada con anterioridad de manera que los destinatarios de la norma conozcan con claridad el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas nacidas antes de la entrada en vigor de la norma nueva. En las disposiciones derogatorias ha de señalarse con claridad y concisión las normas derogadas, recomendándose para ello evitar las disposiciones generales o abstractas y, si es posible, incorporando tablas de vigencia de las normas afectadas para mayor seguridad jurídica. Finalmente, las disposiciones finales se circunscriben a las reglas de aplicación, de supletoriedad, a las habilitaciones así como a las delegaciones y reglas de vigencia.

Una cuestión que también suele abordarse en esta materia es la referente al estilo de la norma, asunto conectado igualmente con la seguridad y certeza jurídica. ¿Deben redactarse, se pregunta el profesor Santaolalla, las normas de manera convincente, persuasiva y pedagógica? Para contestar a esta cuestión en menester partir de un presupuesto fundamental ya enunciado con anterioridad: las normas deben redactarse con claridad, el mandato que implica la norma debe estar en condiciones de ser entendido por quienes deben cumplirlo. Esto quiere decir, si seguimos a Santaolalla, que el estilo de la norma ha de ser objetivo, no sentimental ni emotivo; claro, no necesariamente convincente, y, finalmente conciso, no doctrinal o pedagógico.

Que el estilo de la norma deba ser objetivo quiere decir entre otras cosas que los términos empleados sean los propios y adecuados al contenido de la norma, sin concesiones a un emotivismo presente hoy en la vida política y social. Que la forma de redacción sea clara significa, ya lo hemos adelantado, que se evite el abigarramiento y el exceso de términos para que el contenido de la norma sea inteligible, al menos para los destinatarios de la misma. Y, que el estilo sea conciso quiere decir que las explicaciones o los criterios doctrinales sobre la solución a determinadas cuestiones hermenéuticas no tienen cabida, como regla general, en el estilo normativo. Esto, sin embargo, no quiere decir que estemos sentando categorías generales y universales de aplicación a todos y cada una de las unidades que componen el Ordenamiento jurídico. Son principios generales que admiten excepciones. Solo faltaría. Pero las excepciones han de ser eso, excepciones. De forma y manera que es posible que algunas normas, por su especial mate-

ria o su determinado contenido, puede requerir de algunas explicaciones o de cierto estilo pedagógico. Es decir, cada norma es cada norma, y las reglas de la técnica normativa son reglas generales que han de respetar la naturaleza, finalidad y objetivos de cada norma que, en determinados casos, aconsejarán seguir algunos criterios distintos de los generales sin que por ello pierdan su condición de reglas válidas.

El estilo de la norma, pues, ha de ser objetivo, claro y conciso. Ello tampoco quiere decir que necesariamente el estilo normativo haya de ser pobre, sin ritmo, frío e impersonal, como señala atinadamente Fernando Santaolalla. Ciertamente, dentro del estilo general normativo, la redacción de las normas ha de atender al subsistema en que estén inscritas. El estilo de una norma local en materia de policía de cementerios no será el mismo que el estilo de una ley educativa dictada por el Parlamento de una Comunidad Autónoma. El estilo de una norma administrativa no puede ser el mismo que el de una norma con fuerza de ley. Es decir, en el marco del estilo general normativo, encontramos a su vez especialidades y singularidades del llamado estilo administrativo y del estilo legislativo, pudiendo incluso dentro del estilo administrativo distinguir según el sector del Ordenamiento jurídico-administrativo en que nos encontremos.

Por otra parte, no se puede olvidar, como dice Santaolalla, que el estilo de las normas es la expresión de una actitud de fondo sobre la manera en que el Derecho ha de cumplir su función en la sociedad. Cómo la principal función del Derecho consiste en contribuir a la realización de la justicia, ciertamente el estilo y el lenguaje normativo estarán trufados de formas, giros lingüísticos y de redacción que permanentemente nos recuerden que la finalidad de las normas es también la realización de la justicia desde la materia que se trate en cada caso.

En las ciencias sociales el estilo de los textos ayuda sobremedida a la mejor comprensión de su contenido. Por eso, la técnica normativa proclama la necesidad de que el estilo de las normas sea el más apropiado para su mejor entendimiento, sobre todo por sus destinatarios naturales. Con ello no quiere decirse, ni mucho menos, que el lenguaje de las normas, su estilo propio, deba de ser tan exacto y riguroso que apenas sea comprensible ni siquiera para los expertos. Se trata, por el contrario, como apunta Santaolalla, de mantener la vigencia del Ordenamiento jurídico en la realidad social, lo que implica un serio y renovado esfuerzo por adecuar el lenguaje y estilo normativo en un contexto en el que resplandezca la justicia.

Desde otro punto de vista, se puede señalar que, ante la pregunta relativa a la exactitud del lenguaje normativo y las exigencias de la justicia, se debe tener presente que en alguna medida la técnica normativa es un arte de confeccionar las normas de manera que siempre sean proyección de la justicia pues, de lo contrario, estaríamos ante la ya denunciada versión alternativa de la técnica normativa de funestas consecuencias. Siendo esto así, es verdad que esta finalidad puede lograrse teniendo en cuenta que el lenguaje y el estilo varía de unas normas a otras pues no es el mismo el lenguaje o el estilo de las normas administrativas agrarias que el lenguaje y el estilo de un estatuto de autonomía de una Comunidad Autónoma.

Con respecto a si el estilo normativo ha de ser convincente, ya señalamos que como regla general no es imprescindible que así sea. Sin embargo, desde un punto de vista democrático, no cabe duda de que el derecho, las normas jurídicas, como señala Santaolalla, son más consistentes, más sólidas, en la medida en que efectivamente dispongan de una mayor capacidad o dosis de convicción para sus destinatarios natu-

rales. Quizás por ello, la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de mayo de 1987 dispone que las normas han de aspirar a ser convincentes “conforme a valores democráticos”.

Sobre el uso y selección de los términos jurídicos o normativos por parte del legislador o del complejo gobierno-administración, la regla general que demanda la buena técnica normativa es siempre escoger aquellos términos ya insertados en el patrimonio o cultura jurídica de un país. En esta tarea se comprueba la influencia recíproca entre lenguaje ordinario y lenguaje normativo, relación más íntima de lo que parece y que, según las culturas jurídicas en que nos encontremos, se proyecta con más o menos intensidad. Es decir, es razonable conservar las expresiones o giros normativos propios del acervo normativo por obvias razones.

El lenguaje normativo, por otra parte, es abierto y dinámico. Nunca es la expresión de un sistema petrificado o fosilizado por la sencilla razón de que el dinamismo y la renovación son características esenciales de cualquier sistema normativo que se precie. Sin embargo, el cambio y la reforma, que son inherentes a los sistemas sociales, no pueden conducirnos, por qué esté de moda, a la recepción en el seno del lenguaje y del estilo normativo de manifestaciones de vulgaridad o de chabacanería, por más que los usos del lenguaje ordinario circulen en esa dirección.

Otra cuestión no menor que suele plantearse en sede de estilo normativo se circunscribe a la obligatoriedad de los conocidos manuales de estilo. En mi opinión, siendo positiva la existencia de estos manuales, si estamos de acuerdo en que pueden ser elementos efectivamente orientadores en la materia no pueden ser reglas de imprescindible cumplimiento.

En este tiempo en el que vivimos, la transparencia de las normas no es una de sus características más frecuentes. En ocasiones no se conoce la finalidad real de las normas porque las circunstancias que envuelven su confección suscita la duda o la sospecha de que se ocultan o esconden algunos de los objetivos o propósitos que persiguen dichas normas.

Transparencia y proceso de elaboración de las normas son dos cuestiones indisolublemente unidas. Hasta tal punto que si en el procedimiento de confección de las normas se fomenta y facilita la participación y presencia de los sectores ciudadanos y profesionales afectados por la norma es más fácil garantizar la seguridad jurídica. Es decir, que los operadores jurídicos y los destinatarios naturales de las normas puedan saber a qué atenerse.

Ciertamente, la transparencia está muy vinculada a la certeza jurídica. En efecto, cuándo asistimos a la súbita aparición de normas elaboradas desde la unilateralidad o desde el misterio o el secreto, se hace un flaco servicio a la seguridad jurídica.

Por otra parte, la transparencia también está vinculada a la llamada viabilidad normativa. Es decir, ¿no es más transparente una norma cuándo se sabe y conoce perfectamente el objetivo que se persigue? ¿No es más transparente una norma cuándo el legislador o el complejo gobierno-administración conoce sobradamente la realidad sobre la que va a actuar la norma? ¿No es más transparente una norma cuándo se ha estudiado congruentemente sus posibilidades reales de aplicación? En este sentido, si analizamos con minuciosidad algunas de las normas existentes, encontraremos no pocas en las que cabe fundadamente pensar en términos de provisionalidad e incertidumbre.

Probablemente, si en el procedimiento de elaboración de las normas tuviera más trascendencia la consideración de los antecedentes, de la eficacia de regulaciones análogas en el pasado, de estudios comparados sobre la eficiencia de normas semejantes en países de nuestro entorno cultural, la certeza, la transparencia y la seguridad jurídica estarían más presentes de lo que lo están. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha advertido ya en alguna ocasión que la ausencia de antecedentes en la elaboración de las normas priva de elementos necesarios para el acierto final en la decisión que proceda en cada caso.

Los antecedentes, como apunta el profesor Santaolalla, han de dejar bien claro el fin y objetivo de la norma, su necesidad, por qué la regulación actual es insuficiente, la valoración de la forma seleccionada y, finalmente su viabilidad.

Otra cuestión muy relevante en las relaciones entre técnica normativa y seguridad jurídica la encontramos en el capítulo dedicado a la integración de los textos normativos en el Ordenamiento jurídico. Materia de la mayor trascendencia ya que las normas son componentes básicos del Ordenamiento, un sistema que tiene una serie de principios y criterios que también afectan a las normas y su elaboración lógicamente. Por ejemplo, el principio de seguridad jurídica es uno de los criterios de la arquitectura normativa que toda norma ha de seguir para merecer la calificación de norma jurídica. Lo mismo podría predicar del principio de legalidad, de publicidad, de irretroactividad, de buena fe etc, etc, etc.

El Ordenamiento jurídico está presidido, para lo que ahora nos interesa, por los criterios de claridad y racionalidad. Criterios que siendo exponentes esenciales del todo, de igual manera deben exigirse de las partes que lo componen ya que el Ordenamiento jurídico, como sistema que es, está llamado a cumplir sus objetos propios, entre los que se encuentra la realización de la justicia. En otras palabras, para que el Ordenamiento jurídico sea eficaz, las normas han de estar integradas entre sí y articuladas de tal manera que los principios generales del derecho estén presentes en ellas de forma y manera que la justicia resplandezca en el conjunto, lo que sólo acontecerá si también resplandece en cada una de sus partes.

Sabemos que el Ordenamiento jurídico, como sistema normativo que es, constituye un todo que se mantiene en el tiempo, como señala Santaolalla, porque son el resultado de un proceso de acopio y acumulación de experiencias y decisiones. Experiencias y decisiones que a la altura del tiempo en que nos encontramos constituyen un conjunto de enseñanzas que deben ayudarnos a rectificar algunos rumbos y transitar por los seguros caminos de la seguridad y la certeza jurídica, lo que ciertamente se puede conseguir si somos conscientes de que las normas siempre y en todo caso deben elaborarse desde este punto de vista, desdeñando esa sutil y fuerte tentación del uso alternativo de la técnica normativa al servicio del poder de turno.

Es verdad que el Ordenamiento jurídico está en permanente cambio. Es más, la reforma forma parte de su fortaleza y de su sentido como ciencia social capaz de colaborar, desde el lugar propio, a la mejora de las condiciones de vida del ciudadano. Todos los días, si leemos los boletines oficiales de los Entes públicos, si seguimos la jurisprudencia seremos conscientes de la velocidad y del ritmo de los cambios normativos. Pues bien, a pesar de la legislación motorizada de la que hablaba Forsthoff, es exigible que el sistema funcione de acuerdo con su lógica y armonía interna de forma y manera que se conserve la coherencia y el sentido del Ordenamiento jurídico como expresión de realización permanente de la justicia.

En este campo, la técnica normativa se nos presenta como una ciencia formal con unos perfiles materiales: la seguridad y la certeza jurídica, que deben ser objeto de plasmación en la confección de todas y cada una de las normas que componen el Ordenamiento jurídico.

Es verdad que el principio de unidad del Ordenamiento jurídico, nota capital incluso en los países en los que como el nuestro la estructura del Estado es autonómica, constituye una referencia en la que también debe operar la técnica normativa. En España sabemos que desde hace tiempo existe un deliberado intento de ciertas minorías por destruir la unidad del Ordenamiento jurídico por pensar que la construcción nacional requiere también de Ordenamientos jurídicos propios, que coexistirían, si bien paralelamente, al Ordenamiento jurídico del Estado.

Sin embargo, la realidad nos dice que hoy por hoy España es un Estado unitario, fuertemente descentralizado política y territorialmente por supuesto, pero un Estado con un Ordenamiento jurídico configurado como sistema en el obviamente caben diferentes subsistemas de acuerdo con la naturaleza y el rango normativo de las normas.

El principio de continuidad y de conservación del Ordenamiento jurídico es un principio esencial. El Ordenamiento, como expresión de la justicia, sigue una línea continua, con cambios y reformas obviamente, siempre conectada a la aspiración a la justicia. Es decir, el Ordenamiento jurídico se mantiene en el tiempo y en el espacio. Opera en estas coordenadas y en ellas despliega su eficacia. El problema lo encontramos cuándo en un contexto abierto, dinámico y complementario como es el espacio en el que labora el Ordenamiento jurídico, aparecen cambios radicales en lo referente a las referencias a la justicia y a la técnica de confección de las normas. Me refiero a la desagradable situación, hoy presente en no pocos países democráticos, del asalto al Ordenamiento desde las más rancias aproximaciones del uso alternativo del Derecho que conciben y construyen el Ordenamiento como una herramienta más para la transformación de la realidad sin importar su adecuación a la justicia porque, insisto, la norma se convierte en un arma que se empuña para dividir, fraccionar o, en todo caso, imponer una determinada manera de concebir el mundo y la realidad que nos rodea. En este ambiente, la seguridad jurídica, la certeza jurídica no son más que variables accidentales que pueden encajar o no si es que lo demanda el superior interés del mantenimiento en el poder como sea y al precio que sea.

En los Ordenamientos jurídicos son necesarias, hoy quizás más que nunca, algunas reglas claras, generales y de aplicación común, sin perjuicio, es claro, de las singularidades que en cada caso dicte la recta razón. Hoy, lo vemos en España a diario, la falta de reglas clara supone la posibilidad de autodestrucción de la unidad del Ordenamiento por mor de las concesiones que se hacen a alteraciones unilaterales de la Constitución al margen del procedimiento especialmente diseñado en la Norma fundamental para las reformas.

Por otra parte, la proliferación de normas con infinitas remisiones, enmarañadas y frecuentes adicionales y complejos sistemas de derecho transitorio dan lugar a una continua tensión que en ocasiones lesiona esencialmente la unidad del Ordenamiento. Unidad que, por supuesto, es compatible con la diversidad.

Es más, conservando el alma común del Ordenamiento, la diversidad, entendida desde el equilibrio y la lógica, hasta puede fortalecer la unidad por la sencilla razón de

que en el sistema normativo, en el Ordenamiento jurídico, coexisten toda una serie de subsistemas con sus propias normas que, obviamente, también responden a los principios inspiradores del subsistema en que se integran.

En el caso español, nuestro Ordenamiento jurídico está compuesto por los Ordenamientos de cada una de las Comunidades Autónomas más la legislación general sobre los Entes locales.

BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO BLANCO, F. *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998

CLAVERO ARÉVALO, M.F. “La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo”, *RAP*, N° 7, p. 51 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho”, *RAP*, N° 40, p. 189 y ss.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *El principio general de buena fe en el derecho administrativo*, Madrid, 1999.

DE LA CRUZ FERRER, J. “La elaboración y desarrollo de la teoría de los principios generales en el derecho público francés”, *RAP*, N° 111, p. 441 y ss.

LEGUINA VILLA, J. “Principios generales del Derecho y Constitución”, *RAP*, N° 114, p. 7 y ss.

ARCE Y FLOREZ-VALDÉS, J. *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Madrid, 1990.

BELADIEZ ROJO, M. *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994.

SUAY RINCÓN, J. *La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho Administrativo*, Homenaje al profesor González Pérez, I, p. 379 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, *Justicia Administrativa*, 15, pp. 52 y ss.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Las Directrices de Técnica Normativa”, *RAP*, N° 170, 2006, p. 41 y ss.

CUADERNOS DE DERECHO PUBLICO, N° 28, Monográfico sobre seguridad jurídica y aplicación del Derecho.