

Principio de seguridad jurídica y técnica normativa

Jaime Rodríguez-Arana*

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 constituyen 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 está 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

* Presidente del foro iberoamericano de derecho administrativo
Vice-presidente de la asociación internacional de metodología jurídica

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.

Hace unos días se me consultó acerca de la adecuación al Ordenamiento jurídico de un reglamento autonómico. Tras echar una mirada superficial de su articulado, me dirigí a la parte final de la Norma, parte en la que más se conculca la seguridad jurídica. Al leer las disposiciones transitorias, caí en la cuenta de que, en efecto, se dejaba fuera de la Norma a un conjunto de instituciones que conforma a la situación jurídica anterior habían asumido importantes efectos jurídicos. Es decir, se trataba de una abierta y franca violación de la seguridad jurídica. Principio al que se puede atentar desde muy diferentes formas, siendo una de ellas la deficiente redacción de las disposiciones transitorias de una Norma, que tantas veces da lugar a situaciones de indefensión.

Suele decirse, por los expertos en

técnica normativa, que esta disciplina es sustancialmente diferente del derecho parlamentario y del derecho administrativo. Del derecho 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.

Cuándo 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 qué las cuestiones relativas a la eficacia, efectividad, legitimidad, proyección social o eficiencia económica no son cuestiones íntimamente ligadas a la técnica normativa?

En fin, en las líneas que siguen, trataré de vincular la técnica normativa con la seguridad jurídica de forma y manera que el ambiente constitucional ocupe un lugar central en este trabajo. Por tanto, 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 problema 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 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 principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los ciudadanos sepan a que atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuando 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 de la Constitución de 1978. Ahora tenemos numerosos Parlamentos y Gobiernos y Administrativos que producen leyes y normas administrativas. Se han multiplicado, pues, los centros de producción normativa y las propias normas. 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 podríamos denominar uso alternativo de la técnica normativa. Es decir, las reglas que la racionalidad y el buen sentido jurídico dicta para la elaboración de las normas deben estar al servicio del poder. Así se explica, por ejemplo, que los criterios, las directrices de técnica normativa todavía no dispongan de eficacia jurídica. De ser así, por ejemplo, las reglas sobre la parte final de las normas terminarían por destruir el ejercicio de ambigüedad y confusión que tantas veces deliberadamente reina en las disposiciones finales, adicionales y transitorias de tantas normas.

En el mundo de la técnica normativa también penetra con intensidad el deseo de creciente ideologización que hoy preside la manera de gobernar en este país. Proceso de politización al que prácticamente no se escapa ningún sector de actividad humana que pueda ser objeto de control por los actuales dirigentes. No de otra manera entiendo la sistemática negativa a dotar de eficacia jurídica a las directrices de técnica normativa. Además, si se analiza con detalle las directrices españolas de 2005 en lo relativo a la parte final de las normas se apreciará con nitidez algo de lo que se describe en estas líneas. Ni se pone orden en el proceloso mundo de las disposiciones finales o adicionales ni se establecen indicaciones precisas para evitar algo muy nocivo para la realidad normativa: que las principales novedades de las normas jurídicas hayan de buscarse precisamente en la parte final de las normas.

La seguridad jurídica y la certeza de las normas son dos parámetros básicos del Estado de Derecho. Es más, el grado y la intensidad del Estado de Derecho mucho tiene que ver con 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, 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.

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 fundamentan 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.

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 cuándo 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 incomunicables, 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 principios 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 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 principales 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, cuando 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 cuando 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 degradatoria de las normas hay que destacar la práctica unanimidad que existe en la proscripción de las cláusulas derogatorias generales e 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. Cuándo 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 son 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 cuando 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 tón ni són 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 hermeneútica 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, por

ejemplo?.

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 sancionadas 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

régimen 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 enmañaradas 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: aquélla 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 hermeneútica 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 posibles 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 atentando 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 demasiado

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 hermeneúicas 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 materia 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 sobremanera 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 replandezca 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 naturales. 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. Como señala Fernando Santaolalla, 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 en cuestión?. ¿No es más transparente una norma cuándo se ha estudiado congruentemente sus posibilidades 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 Fhorstoff, 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 medio 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.

