

Presentación

Víctor Ferreres Comella

*Profesor Titular de derecho Constitucional
Universidad Pompeu Fabra*

Este número contiene una serie de trabajos cuyo objeto es iluminar los problemas que surgen en un ordenamiento moderno a la hora de satisfacer el principio de seguridad jurídica. Naturalmente, a lo largo de estas páginas sólo se abordan algunos de esos problemas, sin pretensión de exhaustividad.

El conjunto se abre con el artículo de Juan Ignacio Ugartemendía Eceizabarrena, que ofrece una visión general del principio de seguridad jurídica, tanto en el plano constitucional como en el plano comunitario. ¿Qué se entiende por seguridad jurídica? ¿Qué manifestaciones de este principio cabe destacar? ¿Qué restricciones puede sufrir? Para responder a estos interrogantes, Ugartemendía expone la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Naturalmente, los dos tribunales coinciden en sustancia, cuando tratan de identificar el concepto y fundamento de la seguridad jurídica y de elaborar su contenido específico. Ello no debe sorprender, pues el Tribunal de Justicia se ha tenido que inspirar en los Derechos nacionales. Recordemos que la seguridad jurídica no aparece recogida explícitamente en el ordenamiento comunitario, sino que entra a formar parte de él como principio general del Derecho, a través de la obra jurisprudencial del Tribunal de Justicia.

Uno de los aspectos más interesantes del trabajo de Ugartemendía es la exposición que hace de las «especificidades» del principio de seguridad jurídica en el contexto comunitario. Así, por ejemplo, en virtud de este principio, se exige que los actos comunitarios indiquen la base jurídica en que se apoyan, hagan constar las propuestas y consultas efectuadas, y expliciten de manera clara e inequívoca las razones en que se fundan. También los Estados miembros están sujetos a específicas restricciones en nombre de la seguridad jurídica comunitaria. Así, por ejemplo, la ley nacional que transponga una Directiva debe advertir a los destinatarios de la relación de interconexión entre ambas normas. Y los Estados miembros tienen la obligación de remover formalmen-

te la normativa de Derecho interno que sea incompatible con el Derecho comunitario, incluso aunque la norma comunitaria, gracias a su efecto directo y primacía, prevalezca en la práctica sobre la norma nacional.

El autor, por cierto, se refiere muy atinadamente al problema con el que se enfrenta un sistema como el nuestro, en el que no resulta posible obtener de un órgano jurisdiccional la expulsión formal de una ley (o norma con rango de ley) por contradecir el Derecho comunitario. Son los jueces ordinarios, en efecto, quienes se encargan de hacer prevalecer el Derecho comunitario frente a las leyes nacionales en los concretos casos que deciden, sin poder invalidar esas leyes con efectos *erga omnes* (como sí lo podría hacer el Tribunal Constitucional). Este rasgo de nuestro sistema suscita interrogantes de indudable interés desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

Después del panorama general que describe este primer trabajo, pasamos al artículo de Marisa Iglesias Vila, cuyo objetivo, desde una perspectiva filosófica, es explorar las posibles fuentes de indeterminación del Derecho y valorar sus consecuencias para la seguridad jurídica. La gran pregunta que subyace a sus reflexiones es la de si está o no justificada la inquietud que muestran muchos juristas ante algunas características de los ordenamientos jurídicos actuales, los cuales parecen exhibir altos niveles de indeterminación, especialmente como consecuencia del impacto de principios constitucionales. Nuestra autora analiza, en primer lugar, los factores que pueden hacer del Derecho un sistema de regulación de conductas parcialmente indeterminado. Así, estudia los problemas semánticos que plantea la interpretación de las disposiciones jurídicas, por la vaguedad y ambigüedad de las expresiones utilizadas por el legislador, y por la presencia de «conceptos esencialmente controvertidos» (los cuales, por cierto, la autora distingue con rigor de los «conceptos jurídicos indeterminados»). Y explora asimismo la posible indeterminación que puede surgir de la existencia de «principios», como los que figuran en las tablas de derechos constitucionales. A diferencia de las reglas, los principios no ofrecen respuestas categóricas a las controversias jurídicas, sino que simplemente apuntan en una determinada dirección, de manera que la respuesta definitiva es el resultado de «ponderar» ese principio con otros principios distintos con los que puede entrar en colisión.

Iglesias se pregunta entonces si la seguridad jurídica se ve seriamente afectada por esos problemas semánticos y por la presencia de principios en los modernos ordenamientos constitucionales. Su tesis básica es que la seguridad jurídica no se ve tan gravemente dañada como suele sostenerse. Además, la seguridad jurídica no es el único valor que debemos tener en cuenta. La función del Derecho no es sólo regular conductas, sino también justificar el uso de la coerción estatal, por lo que la seguridad jurídica debe compaginarse con una serie de exigencias de justicia, sin las cuales no se podría legitimar el uso de esa coerción.

Tras esta aproximación general al concepto y relevancia normativa de la seguridad jurídica que nos ofrecen estos dos trabajos, pasamos entonces al análisis de problemas más específicos. Así, el artículo de Gema Rosado Iglesias se

centra en una cuestión de enorme calado, y de permanente actualidad: ¿hasta qué punto, para asegurar un nivel aceptable de seguridad jurídica, debemos sostener que los jueces están vinculados por la jurisprudencia sentada por los tribunales supremos, a la hora de interpretar y aplicar el conjunto de reglas y principios que integran el sistema jurídico? En la práctica, ¿es ya vinculante esa jurisprudencia? Si ello es así, ¿qué añadiría la posible introducción de un precepto que explícitamente consagrara este efecto vinculante (como el que se pretende introducir con motivo de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se está tramitando actualmente en las Cortes Generales)? Si se estableciera explícitamente que la jurisprudencia de los tribunales supremos tiene fuerza vinculante, ¿se estaría atentando contra la independencia judicial? ¿Se estaría desnaturalizando el sistema de fuentes que ha regido tradicionalmente en los países del *civil law*? El trabajo ofrece una exposición actualizada de las tesis contrapuestas defendidas por diversos profesores, abogados y jueces a propósito de estas cuestiones, decantándose la autora, con buenos argumentos, por una postura favorable a reconocer el carácter vinculante de la jurisprudencia, sin bien con ciertos matices.

Como es obvio, la seguridad jurídica puede verse seriamente lesionada si los órganos encargados de formular las disposiciones jurídicas utilizan una técnica legislativa defectuosa. Desde hace ya bastantes años, una parte de la doctrina se ha ocupado de esta problemática, y ha articulado propuestas para mejorar el modo de confección de las leyes. En este contexto se sitúa el trabajo de Fabio Pascua Mateo, que se ocupa de la técnica legislativa en el ámbito del Derecho comunitario. Como explica este autor, la preocupación por la mejora de la calidad de la legislación comunitaria ha estado ligada desde el primer momento a la voluntad de dar respuesta a la acusación recurrente acerca del «déficit democrático» de la Unión, especialmente desde la aprobación del Tratado de Maastricht. Se han sucedido así una serie de informes e iniciativas en la materia, que han desembocado en un conjunto de actos (la mayor parte de los cuales carecen de valor jurídico vinculante) que establecen las directrices que las instituciones comunitarias deberían observar durante el procedimiento legislativo. El trabajo de Fabio Pascua expone de manera muy documentada el contenido de esas directrices, que regulan aspectos tales como el título de la norma, el preámbulo, la parte dispositiva, las disposiciones finales, los anexos, el estilo lingüístico, la publicación, así como la codificación, consolidación y refundición de textos normativos. La preocupación por proteger la seguridad jurídica subyace, obviamente, a este interesante conjunto de recomendaciones técnicas.

En el plano nacional, uno de los temas más discutidos desde el punto de vista de la técnica legislativa se refiere a las Leyes de Presupuestos. ¿Hasta qué punto es compatible con la seguridad jurídica que se aproveche la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado para introducir modificaciones legislativas en una gran variedad de sectores del ordenamiento? Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha ido definiendo una serie de límites al contenido material de las Leyes de Presupuestos. El trabajo de Juan Toscano Ortega,

incluido en este volumen, reflexiona acerca de esa jurisprudencia, describiendo la evolución que ha experimentado y valorando los fundamentos en que se apoya y las consecuencias que ha traído consigo. Aunque el Tribunal Constitucional ha utilizado varios argumentos para defender su tesis restrictiva del ámbito «eventual» de las Leyes de Presupuestos, es indudable que el argumento de la seguridad jurídica tiene una especial relevancia. Ahora bien, como explica este autor, es discutible que la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos dependa de que se ajuste a determinados ideales de técnica legislativa. Su análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal en este ámbito resulta iluminador.

Esta colección de artículos se cierra con un trabajo de Daniel Sarmiento sobre la naturaleza del *soft law*. Bajo esta expresión se engloban una serie de instrumentos jurídicos (tales como instrucciones, planes, circulares, normas técnicas, cartas de servicios, códigos de buen gobierno, acuerdos, convenios) que se incardinan de algún modo en el sistema de fuentes pero que carecen directamente de fuerza obligatoria. Sarmiento explica, en primer lugar, los orígenes de este fenómeno normativo en el Derecho Internacional Público, y rastrea su presencia en el Derecho público español. Su exposición, clara y sistemática, se basa en una clasificación de las diversas formas de *soft law* (en función de su naturaleza de regla o de principio, de su creación de manera unilateral o paccionada, y de los efectos *ad intra* o *ad extra* que pretende producir).

Sobre la base de estos datos, el autor hace entonces una interesante propuesta de reconstrucción dogmática del *soft law*. A tal fin, identifica tres grandes principios o valores que justifican el recurso a este tipo de instrumentos jurídicos (el principio de subsidiariedad, la eficacia reguladora y la democracia), y sugiere una serie de pautas para definir los efectos del *soft law*. En síntesis, propone que el *hard law* se interprete de conformidad con el *soft law*, en la medida de lo posible; y que, en caso de que tal interpretación conforme no resulte viable, se entienda que, en determinados supuestos, se activa la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Naturalmente, uno de los problemas que suscita la aplicación del *soft law* es el de su posible colisión con la seguridad jurídica. Con respecto a esta cuestión, Sarmiento sostiene que en la medida en que el *soft law* es una anomalía que tensa los límites de la seguridad jurídica, no resulta posible aplicarlo de manera que se generen restricciones en la esfera de libertad de los individuos.

El lector podrá extraer de estos artículos nuevas perspectivas sobre algunos de los elementos y rasgos más sobresalientes de los ordenamientos jurídicos actuales, desde el punto de vista de la adecuada protección de la seguridad jurídica.

ESTUDIOS