

LA MEJORA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: UNA EXPERIENCIA EN FAVOR DE LA SIMPLIFICACIÓN Y CLARIDAD DE LAS LEYES

Antoni Bayona Rocamora

Letrado mayor del Parlamento de Cataluña

Profesor de la Universidad Pompeu Fabra

RESUMEN

En el artículo se aborda cómo una técnica legislativa innovadora puede contribuir a la mejora del ordenamiento jurídico y a un mejor conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos. La Ley de Transparencia de Cataluña obliga al Parlamento catalán a establecer un procedimiento que ha de permitir la consolidación de textos legales que han estado sometidos en un corto plazo de tiempo a diversas modificaciones parciales, con la finalidad de simplificar el ordenamiento jurídico, mejorar su calidad y reforzar la seguridad jurídica. La gran aportación de este procedimiento es que su aplicación da como resultado un nuevo texto legal que sustituye y deroga las leyes incluidas en la operación de consolidación. Por esta razón, es una técnica legislativa innovadora en nuestro sistema con una gran capacidad para dar mayor claridad y certeza al ordenamiento jurídico y contribuir así a un mejor conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos y de los operadores jurídicos. En este artículo se describen las características básicas que tiene este nuevo procedimiento legislativo, tal y como las desarrolla el Reglamento del Parlamento catalán, así como sus límites y condiciones de aplicación. Hay que esperar que este instrumento sea valorado y aplicado como una medida eficaz para paliar los problemas que desde hace un tiempo está planteando una forma de legislar acelerada y poco consecuente con las exigencias de la buena praxis en la elaboración de las leyes.

1. LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA LA LEGISLACIÓN EN LA ACTUALIDAD

El derecho, como otras actividades de la vida social, ha sufrido en los últimos años cambios importantes derivados de un proceso cada vez más acelerado de toma de decisiones que, entre otras consecuencias, ha afectado a la estabilidad y permanencia de las normas.

Dejando de lado la enumeración y valoración de las causas que han provocado esta situación, hoy se puede constatar objetivamente que las normas se encuentran sujetas a modificaciones frecuentes, lo que da lugar a una mayor complejidad del ordenamiento y dificulta a menudo determinar cuál es el derecho vigente en el sector o ámbito material implicados, especialmente cuando las modificaciones han sido de carácter parcial, esto es, no han sustituido íntegramente la normativa anterior.

De ahí que tanto los ciudadanos afectados por la norma como los operadores jurídicos encargados de aplicarla demanden una mayor simplificación y claridad del ordenamiento jurídico con el fin de disponer de textos más comprensibles y jurídicamente más seguros.

En este sentido, es oportuno recordar que el principio de seguridad jurídica está garantizado por la Constitución (art. 9.3 CE) y se proyecta también, entre otros aspectos, sobre la claridad y la certeza de las normas. Asimismo hay que destacar que hoy día la preocupación por la clarificación y precisión del ordenamiento jurídico es compartida por muchos Estados de nuestro entorno y por la propia Unión Europea. En este último caso, es especialmente relevante la Comunicación de la Comisión Europea de 11 de febrero de 2003 sobre medidas de simplificación, consolidación y codificación de la legislación comunitaria.

2. CONVENIENCIA DE ESTABLECER UN PROCEDIMIENTO DE CONSOLIDACIÓN DE LAS LEYES CON VALOR JURÍDICO

Nuestro ordenamiento jurídico no dispone actualmente de instrumentos útiles y ágiles para integrar en un único texto la normativa vigente que ha sido objeto de modificaciones sucesivas y parciales en espacios de tiempo relativamente breves. Este hecho provoca que el mismo ordenamiento sea cada vez más complejo y denso, pues la regulación de una institución, actividad o sector queda fragmentada con frecuencia en diversas normas que, fruto de las modificaciones parciales, no siempre se integran perfectamente, lo que produce los problemas que antes se han comentado.

Con independencia de las modificaciones legislativas sectoriales, hay que considerar también la incidencia en este panorama de las inevitables leyes de medidas fiscales, administrativas y financieras o el gran impacto de las conocidas como "leyes ómnibus", que actúan sobre un conjunto muy numeroso y diverso de leyes y otras normas con rango de ley y las modifica parcialmente sin prever normalmente ningún mecanismo de consolidación del derecho vigente resultante tras esa modificación múltiple.

En estos momentos, los textos consolidados que permiten tener una visión clara y rápida de la normativa vigente en cada ámbito o sector regulado sólo se pueden obtener a partir de portales electrónicos o publicaciones (públicas y privadas), pero tales canales tienen el inconveniente importante de no constituir textos con valor jurídico, por lo que, lógicamente, no suponen ninguna simplificación real del derecho vigente. Otro problema es que con cierta frecuencia se detectan en ellos imprecisiones o discrepancias, pues se nutren de fuentes diferentes, con el consiguiente problema que ello puede introducir en la seguridad y certeza de las normas vigentes.

El ordenamiento jurídico prevé la técnica de la delegación legislativa en favor del Gobierno para hacer textos refundidos. Esta técnica tiene la ventaja de que la refundición, que se concreta en la elaboración de una nueva norma que recibe el nombre de "Decreto Legislativo", sustituye a la normativa anterior y provoca su derogación. En este caso sí se produce una simplificación del ordenamiento jurídico, convirtiéndose el texto refundido en único elemento de referencia para ciudadanos y operadores jurídicos. Sin embargo, la delegación tiene algunos inconvenientes que hay que señalar.

El primero es que la refundición no la hace el autor de la ley, es decir, el Parlamento, sino que éste la delega en el Gobierno, lo que puede plantear problemas, si el Gobierno va más allá del mandato parlamentario. Este tipo de problemas son relativamente frecuentes si la delegación incorpora la facultad de regularizar, armonizar y aclarar las normas que deben ser refundidas, pues en tal caso aumenta el riesgo de que el Gobierno incurra en excesos en la utilización de la delegación.

El segundo inconveniente que presenta esta técnica es que está pensada para sistematizar y articular en un único texto una pluralidad de leyes que afectan a un mismo objeto o materia. Por eso es normal que se formule con ocasión de una reforma parcial de cierta envergadura de la regulación de esa materia en concreto, pero no en casos de modificaciones menores o de leyes que modifiquen varias materias a la vez. Una visión retrospectiva del ordenamiento jurídico catalán pone de relieve que la técnica de la delegación legislativa no ha sido empleada con demasiada frecuencia, probablemente por las razones acabadas de mencionar.

La delegación legislativa es una técnica importante y valiosa de simplificación normativa y de contribución a la seguridad jurídica pero, por sus peculiares características, no parece hoy suficiente para dar una respuesta rápida y global a los problemas que presenta un ordenamiento sometido a cambios mucho más rápidos y con afectaciones plurisectoriales mucho más frecuentes que cuando esa técnica fue concebida por el derecho público.

Por lo tanto, sin perjuicio de su utilización en los casos que se considere adecuado, nos encontramos en un momento en el que debe ser bien recibida la introducción de otra técnica que permita la consolidación o refundición de textos legales de manera rápida, eficaz y continua por parte del mismo autor de la norma, es decir, del propio Parlamento.

3. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSOLIDACIÓN PARLAMENTARIA DE LEYES

La introducción de esta técnica es jurídicamente viable porque no hay ningún obstáculo constitucional o estatutario que lo impida. Ciertamente se trata de una fórmula innovadora en nuestro derecho, pero esto sólo requiere que sea contemplada y regulada jurídicamente como tal, partiendo siempre de la base de que la consolidación la haría la institución que es titular de la potestad legislativa (el Parlamento), ejerciendo esta misma potestad.

En este sentido, la disposición adicional quinta, apartado 4 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña prevé que el Parlamento establezca un mecanismo para consolidar las leyes que sean objeto de modificaciones parciales con el fin de simplificar el ordenamiento, mejorar su calidad y contribuir a la garantía de la seguridad jurídica, procedimiento que debe dar lugar a textos con valor jurídico que sustituyan y deroguen las leyes objeto de consolidación.

En cumplimiento de esta disposición de la Ley de Transparencia, se ha introducido recientemente en el Reglamento del Parlamento catalán un nuevo procedimiento legislativo para permitir la consolidación de la legislación vigente, procedimiento que debe ser considerado como pionero en España y que puede contribuir decisivamente a la simplificación del ordenamiento jurídico y a facilitar su conocimiento a los ciudadanos y los operadores jurídicos.

3.1. Características del procedimiento

El objeto del procedimiento de consolidación de la legislación es el de crear un nuevo texto con efectos y valor jurídico, es decir, una nueva ley formal, que debe ser aprobada y publicada como tal. Esta nueva ley integra todas las normas vigentes sobre un determinado ámbito o sector objeto de regulación, estableciendo un único texto auténtico y derogando las leyes ya existentes en ese ámbito (la original y las sucesivas modificaciones parciales).

El efecto jurídico de tal medida no tiene un alcance innovador del derecho, ya que la consolidación o refundición queda circunscrita a una operación técnica de determinación del derecho vigente, de acuerdo con las leyes preexistentes y a su sistematización en un texto único. Por lo tanto, se excluye cualquier posibilidad creadora o innovadora de la regulación, que debe quedar reservada a las vías ordinarias de iniciativa legislativa.

Sin embargo, sí es posible incluir en la tarea de consolidación cierto margen para armonizar los textos afectados, a fin de asegurar que el texto final resultante sea técnicamente correcto y coherente. En este sentido, el procedimiento de consolidación permite:

- a) Eliminar posibles discordancias detectadas entre los textos a consolidar.
- b) Armonizar y aclarar términos, conceptos y definiciones.
- c) Eliminar posibles antinomias.
- d) Eliminar redundancias.
- e) Armonizar el lenguaje, las denominaciones y la estructura de los títulos y capítulos.
- f) Revisar posibles errores gramaticales y mejorar la sintaxis.

3.2. Efectos de la consolidación

La consolidación de las leyes tiene dos efectos claros.

El primero es la simplificación del ordenamiento legislativo, ya que el nuevo texto consolidado deroga y sustituye al menos a dos o más leyes anteriores. La aplicación progresiva de la consolidación reduce notablemente el volumen de la legislación.

El segundo es la contribución a la claridad y la transparencia, al proporcionar textos jurídicamente seguros que resultan más comprensibles para los ciudadanos y facilitarían la tarea de todos los operadores jurídicos (funcionarios, abogados, jueces, notarios, etc.).

La consolidación tiene normalmente como referencia la ley reguladora de una materia o sector, modificada parcialmente por una o más leyes posteriores. Con todo, también puede darse la posibilidad de que la consolidación tome como referente un conjunto de leyes con conexión temática estrecha entre ellas que hayan sido también objeto de afectaciones sucesivas, lo que tiene la ventaja añadida de unificar las regulaciones originarias de manera similar a una fórmula codificadora. Así, los efectos de simplificación del ordenamiento aún pueden ser más importantes.

3.3. Procedimiento de consolidación

El procedimiento que prevé el Reglamento se articula sobre los trámites siguientes:

a) Una primera fase de iniciativa, que debería corresponder al Gobierno y a los grupos parlamentarios y excluye la iniciativa legislativa popular y la local, por el carácter no innovador que se da en este caso. Obviamente, el protagonismo de la iniciativa gubernamental parece inevitable, dada la necesidad de realizar previamente la correspondiente tarea de estudio, evaluación del marco jurídico afectado por la consolidación y la elaboración técnica de la propuesta de texto consolidado.

b) La tramitación de esta propuesta por una comisión específica de consolidación que el propio Reglamento del Parlamento establece a estos efectos. En este caso no se prevé abrir un plazo de enmiendas, pues la iniciativa legislativa no tiene carácter innovador.

c) La creación de una ponencia integrada por un representante de cada grupo parlamentario (o por un único ponente si se trata de una consolidación muy sencilla) y asistida técnicamente por los Servicios Jurídicos y Lingüísticos de la Cámara, que tienen encomendada la tarea de valorar la propuesta y, si fuera el caso, hacer recomendaciones de modificación, siempre dentro de los límites inherentes a la tarea de consolidación que antes se han expuesto.

d) El texto consolidado es aprobado por la Comisión de Consolidación actuando en sede legislativa plena o por el Pleno del Parlamento.

3.4. Promulgación y publicación de los textos consolidados

Como se ha dicho antes, si el texto consolidado debe cumplir la función de sustitución de la legislación anterior con plenos efectos jurídicos, es necesario que sea una ley formal y, por tanto, que una vez aprobado, se promulgue y publique en los términos previstos para cualquier ley.

A estos efectos, un aspecto importante a considerar es la denominación oficial del texto, para diferenciarlo de las demás leyes y permitir su identificación como texto legal consolidado. En este sentido el Reglamento del Parlamento catalán establece que la publicación debe indicar expresamente el carácter consolidado del texto legal.

Obviamente, el texto consolidado debe precisar con claridad las normas que quedan derogadas como consecuencia de la consolidación. Esto es esencial para alcanzar los objetivos de simplificación y certeza del ordenamiento jurídico que se persiguen mediante este procedimiento.