

LEXISLACIÓN AUTONÓMICA E TÉCNICA NORMATIVA

X.A. Sarmiento Méndez
Letrado do Parlamento de Galicia

I. Antecedentes

Sabida é a importancia e actualidade dos estudos de técnica normativa no Dereito actual. Esta problemática tivo tratamento desde moi diversos puntos de vista. Dunha banda chamouse a atención sobre a necesidade de mellora-la calidade das leis actuando sobre o procedemento de formación de vontade do lexislador (1).

Desde outros puntos de vista sub-liñouse a relevancia das irregularidades no inter da preparación do ordenamento xurídico, e moi en concreto os incumprimentos das prescricións dos Regulamentos regulamentarios (2).

Non será obxecto deste traballo referi-lo procedemento de elaboración das normas e as críticas que se verteron sobre os distintos modelos de redacción dos proxectos de lei. A existencia dun sistema de redacción concentrado ó xeito da "Office of Parliamentary Counsel", que foi estudiado polos membros do grupo Gretel, non parece presentarse como unha solución maxistral á problemática xurídico-formal da técnica normativa (3).

-
- (1) Neste sentido, Benigno Pendás García, "Técnica legislativa parlamentaria", ponencia presenta ó curso "Elaboración y aplicación de las normas: técnica normativa". INAP, 6 a 14 de mayo de 1991.
 - (2) Sirva de exemplo neste sentido o artigo de Víctor Fairen Guillén "¡Atención a la técnica legislativa!". Revista de Derecho procesal n.º 3, del año 1991.
 - (3) Para unha análise dos modais de redacción concentrado e difuso, ver Miguel Martín Corral e Carles Vives P. Sunyer: ¿Quién redacta las leyes? Los modales de redacción "concentrado" y de redacción "difusa" de los proyectos de ley. II Xornadas de Dereito Parlamentario. Madrid, abril, 1988.

A importancia da técnica lexislativa foi sub-liñada de xeito moi reiterado por boa parte da doutrina tanto española coma estranxeira. Neste sentido o profesor J.H. Meehan referiu o valor desta disciplina con independencia da lexitimidade e do valor ou mérito intrínseco dos actos lexislativos, facendo referencia explícita a unha técnica lexislativa externa e interna (4).

II. A experiencia na III Lexislatura no Parlamento de Galicia

Procederemos, pois, a sub-liñar algúns dos aspectos máis relevantes no estudio actual da técnica normativa tratando de ilustrar con algúns exemplos a realidade e transcendencia da mesma no edido do Dereito autonómico

1.º.- A linguaxe legal

Como sabemos, a claridade, precisión e corrección gramatical son as tres virtudes que deben adorna-la linguaxe dos textos normativos. Sen embargo, os estudos feitos polos especialistas na materia sobre os erros cometidos nas Cámaras lexislativas neste eido son moi ilustrativos (5).

Os erros de expresión cometidos nos proxectos de lei presentados ó Parlamento para a súa aprobación son moi abundantes e algúns deles presentan incluso dificultades para a súa correcta comprensión como texto legal. Neste sentido podemos lembra-lo artigo 2 do Proxecto de lei de disciplina turística: "Ámbito de aplicación. A lei seralles de aplicación ás persoas físicas ou xurídicas titulares de establecementos ou instalacións radicadas na Comunidade Autónoma de Galicia onde se realicen as actividades turísticas, sen prexuício do disposto nas normativas sectoriais específicas, que, por seren competencia doutros departamentos da Xunta ou do Estado, queden dentro do seu ámbito de aplicación". Como se pode observar, a redacción do precepto transcrito non é moi afortunado no

(4) J.H. Meehan. "Teoría y técnica legislativa". Buenos Aires, 1976.

(5) Especial interese para o eido da lexislación legal ten o traballo de Jesús Prieto de Pedro, presentado ó curso de técnica normativa citado sobre "Linguaxe administrativa".

tocante á súa puntuación, cando o máis correcto sería a súa división en dous puntos, de xeito que se adoptou na ponencia correspondente. Defectos similares ó deste artigo se atopan noutros preceptos como no artigo 21 do Proxecto de lei de pesca fluvial, entre outros.

Outro aspecto demasiado esquecido é a correspondencia entre os termos utilizados nos novos textos legais e os contidos nas normas preexistentes (6). Neste sentido, un precepto como o contido no artigo 42 do Proxecto de lei de pesca fluvial presentaba unha definición de tipo técnico explicada polo miúdo conforme a uns coeficientes. Como é coñecido os textos legais non deben conter definicións científico-técnicas e a súa incorporación á citada norma non contribuíría á claridade do noso ordenamento xurídico.

Por último, débese chama-la atención sobre as remisións normativas, moi concretamente, as referencias a institutos xurídicos ou operadores inexistentes. Exemplo claro é o artigo 27 do Proxecto que vimos de citar, no que se facía unha referencia explícita á intervención da Policía autonómica, figura xurídica descoñecida no ordenamento xurídico galego na actualidade.

Debo concluir, pois, neste aspecto da linguaxe, que a transcendencia da sobriedade e a concisión na linguaxe xurídica, son cualidades que serán agradecidas polo intérprete e aplicador das normas (7).

2.º.- A estrutura das normas

A inexistencia dunhas prescricións xerais sobre a disposición dos textos normativos viña sendo unha constante que proporcionaba inseguridade ó lexislador á hora de dispoñer-lo contido das leis. No ámbito do noso Dereito foron moi importantes as achegadas do citado grupo Gretel e as conclusións do “Seminario para a calidade das leis” celebrado no

(6) J.H. Meehan (o. cit.), páx. 86 e seguintes.

(7) Neste sentido J.H. Meehan (o. cit.), páx. 96. En Contra BIELSA. “Metodología jurídica”. Páx. 549.

Parlamento vasco (8). Nestes estudos proponse como ordenación sistemática a seguinte:

- normas organizativas
- normas planificadoras
- normas preceptivas de dereitos, obrigas, prohibicións ou limitacións
- normas sancionadoras; e
- normas procedimentais, procesais ou de garantía

Estes estudos doutrinais levaron á aprobación polo Consello de Ministros, na data do 18 de outubro de 1991, dun acordo sobre as directrices de forma e estrutura dos anteproxectos de lei (9). No eido que nos ocupa é de sub-liña-lo apartado IV do anexo que recolle as sistemáticas e divide a parte dispositiva das leis, máis concretamente a directriz número 11 regula a orde interna da parte dispositiva do seguinte xeito:

- a) finalidade
- b) definición
- c) ámbito de aplicación
- d) parte substantiva
- e) infraccións e sancións
- f) procedemento
- g) parte final
- h) anexos

Na sede doutrinal (Jerzy Wroblewski) xa se chamara a atención sobre a importancia da sistemática na formación das leis sub-liñándose as consecuencias positivas que se derivan dunha correcta disposición normativa: a eliminación de lagoas xurídicas, a supresión das incoherencias e contradicións, a eliminación dos actos normativos superfluos, a facilidade na transparencia e accesibilidade das normas a tódolos interesados e a eliminación das disposicións e dos actos normativos derogados (evitando os perniciosos efectos da "desuetudo") (10).

(8) Directrices contidas no libro "La calidad de las leyes". Edicato polo Parlamento vasco. Victoria-Gasteiz, 1989. Fernando Sainz Mereno, J.C. Da Silva Ochoa (coordinadores).

(9) Resolución do 15 de novembro de 1991 da Subsecretaría do Ministerio de Relacións coas Cortes e da Secretaría do Goberno. B.O.E. n.º 276, do 18 de novembro de 1991.

(10) Neste sentido, Jerzy Wroblewski. Il legislature razional: teoría generaly. Ed. Esperienza socialista, máis en concreto páx. 49 e seguintes.
Informatica e dirito, año XV. Gennaio-aprile, 1989.

No dereito estatutario galego pódense apreciar abundantes defectos na estrutura dos textos legais. En concreto, o Proxecto de lei de artesanía de Galicia (BOPG nº 69, do 29 de outubro de 1990) contiña unha disposición desa norma totalmente contraria a unha correcta técnica normativa, por presentar as disposicións reguladoras do sector con anterioridade á creación dos órganos administrativos que intervirían na materia; erro que, felizmente, foi corrixido na fase de ponencia da citada lei. No mesmo texto, obxectivo de análise, atopabamos unha falla de correlación entre as disposicións organizativas e as planificadoras en contra de tódalas directrices normativas anteriormente citadas.

3.º.- O contido xurídico

De menos importancia para a finalidade que aquí nos ocupa é tratalas incorreccións legais, sexan constitucionais ou estatutarias, que os proxectos de lei presentan.

Non nos resistiremos, sen embargo, a facer unha chamada de atención no que respecta ó principio de legalidade nas súas facetas de presunción de inocencia e de tipicidade das infraccións administrativas.

Sabido é que o artigo 24 da Constitución consagra a presunción de inocencia no eido penal, e a correcta trasposición desta e doutras garantías contidas nese artigo ó ámbito sancionador por parte da xurisprudencia do Tribunal Constitucional. Segundo sentenza do Alto Tribunal núm. 87/1985, do 16 de xullo, as Comunidades Autónomas poden adoptar normas administrativas sancionadoras cando, tendo competencia sobre a materia de que se trata, tales disposicións se acomoden ás garantías constitucionais do artigo 25 da Constitución, dispostas no ámbito do dereito sancionador, e non introduzan diferencias irrazonables e desproporcionadas ó fin perseguido, respecto do réxime xurídico aplicable noutras partes do territorio (art. 149.1.1 da Constitución).

Por outra banda, Setencias do Tribunal Constitucional como a núm. 86/1990, do 26 de abril, e a núm. 94/1990, do 23 de maio, fixaron a posibilidade de utiliza-las actas de inspección como indicios con presunción de veracidade. Este privilexio é posible desvirtualo mediante proba en

contrario e sen que estes actos gocen de preferencia probatoria respecto dos demais medios de proba admitidos en dereito.

Pois ben, os artigos 6 e 19 do Proxecto de lei de disciplina turística presentaban estes evidentes problemas na súa redacción orixinaria. Afortunadamente, estes erros substantivos foron obxectivo de oportunas correccións na tramitación parlamentaria da lei, aproveitando unha transacción sobre o contido destes artigos.

4.º.-A parte final das leis

Tanto a resolución antes citada coma os estudos do grupo Gretel e as conclusións das reunións científicas sobre a materia chamaron a atención reiteradamente sobre a falla de uniformidade de criterio no tocante ó contido das disposicións transitorias, adicionais, derogatorias e finais.

Como estudiau parte da doutrina italiana na súa lectura do "Renton Report", as referencias das partes finais das leis son de grande transcendencia para a técnica lexislativa (11). Moi en concreto as "schedule of repeals" facilitan as relacións de normas que veñen de ser derogadas por novas leis ó xeito das táboas de vixencias que prevía a nosa vixente Lei de procedemento administrativo, que, como é sabido, son constantemente incumpridas.

A casuística do incorrecto contido das disposicións finais dos proxectos de lei autonómicos é moi abundante. Sirva aquí de exemplo a Disposición Adicional Primeira do Proxecto de lei de artesanía de Galicia (BOPG núm. 69, do 29 de outubro de 1990), na que se creaba un órgano administrativo, sendo prescrición ésta que debe figurar no articulado da Lei.

De xeito moi parello, a Disposición Adicional Única do Proxecto de Lei de disciplina turística e as Disposicións Adicionais Primeira e Terceira

(11) Rodolfo Pagano "Struttura e tecnica della legislazione nell'ordenament ingés. (Introduzione al R.R.). Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari n° 2/3, 1989. Segreteria generales. Camera dei deputati.

do Proxecto de lei de Pesca Fluvial contiñan habilitacións ó Executivo, que son o contido máis típico das disposicións derradeiras.

Por último, quero sub-liña-la viciosa técnica de incluír disposicións derogatorias do tipo seguinte: “quedan derogadas tódalas disposicións que sexan contrarias ás prescricións desta lei”, que se conteñen no Proxecto de lei de pesca fluvial e no Proxecto de lei de seguridade industrial, actualmente en tramitación.

A doutrina ten criticado repetidas veces a inexistencia dunha expresa e concreta derogación das normas antigas polos perniciosos efectos que produce sobre o Ordenamento xurídico (12).

A modo de conclusión, apuntaremos que debe ser precisamente no seo das Cámaras parlamentarias onde se produzan estas melloras de técnica normativa, en coherencia co sistema de redacción difuso no que se inserta a nosa tradición parlamentaria. Isto non debe obvia-las evidentes responsabilidades que os ganivetes normativos dos executivos lles atinxen nesta materia.

(12) J.H. Meehan (o. cit.), pág. 80 e seguintes.