

Publicación Comentada:

BORRAJO DACRUZ, E.: "Poder normativo y poder judicial en la elaboración del nuevo Derecho del Trabajo". *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 1993, pp. 563-586.

«Vetata interpretatio» o el difícil equilibrio entre el poder legislativo y el poder judicial

‘Vetata interpretatio’ or the delicate balance between legislative power and judicial power

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Cantabria

 <https://orcid.org/0000-0002-9403-5591>

Cita Sugerida: LÓPEZ CUMBRE, L.: "«Vetata interpretatio» o el difícil equilibrio entre el poder legislativo y el poder judicial", *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum y Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, Número especial de 2023, homenaje al profesor D. Efrén Borrajo Dacruz (2023): 145-154

Resumen

Una demostración palmaria de cómo el tiempo no empaña la construcción clásica es este trabajo del profesor Borrajo, maestro admirado por su rigor y laboriosidad, como Lección de Clausura de uno de los múltiples Congresos Nacionales de la Asociación Española de Derecho del Trabajo en los que participé como Gerente, arropada por una Junta Directiva asimismo conformada por grandes maestros, en concreto el III Congreso, celebrado en Alicante en 1992.

El título "*Poder normativo y poder judicial en la elaboración del nuevo Derecho del Trabajo*" [en Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993] esconde, de hecho, dos reflexiones; la primera, sobre esa convergencia en permanente tensión entre el legislador y el juez en la construcción jurídica y, la segunda, una reflexión sobre el derecho de huelga. Esta última, posiblemente motivada porque el Congreso tuvo que ser aplazado en su celebración precisamente como consecuencia de la convocatoria de huelga, no será la que se analice en estas páginas al centrar la atención en esa reflexión más general sobre el Derecho, su creación y su evolución.

Abstract

A glaring demonstration of how time does not tarnish classical construction is this work by Professor Borrajo, a master admired for his rigor and diligence, as the Closing Lecture of one of the multiple National Congresses of the Spanish Association of Labor Law in which I participated as Manager, surrounded by a Board of Directors also formed by great masters, specifically the III Congress, held in Alicante in 1992.

The title "Normative Power and Judicial Power in the Elaboration of New Labor Law" [in Spanish Association of Labor Law and Social Security, III National Congress of Labor Law and Social Security, Valencia, Tirant lo Blanch, 1993] actually hides two reflections; the first, about the permanent tension between the legislator and the judge in legal construction and, the second, a reflection on the right to strike. This latter, possibly motivated because the Congress had to be postponed in its celebration precisely as a result of the strike call, will not be the one analyzed in these pages, focusing instead on that more general reflection on the law, its creation and evolution.

Palabras clave

Vetata interpretatio; poder legislativo; poder judicial

Keywords

Vetata interpretatio; Legislative power; judicial power

I. CREACIÓN Y “RECREACIÓN” DEL DERECHO EN EL TEXTO

1. “¿Quién hace el Derecho? ¿El poder normativo? ¿El poder judicial?”, se pregunta el prof. Borrajo en la pág. 564. Y para ello utiliza la cultura judicial como dimensión de la función de juzgar, tanto al interpretar como al aplicar el Derecho “legal” que, en momentos de cambio social, supone crear un Nuevo Derecho. Precisamente utiliza el Derecho del Trabajo como ejemplo de este proceso de transformación y adaptación en el reajuste que el mismo supone del Derecho Común. Este último representa la conservación de los esquemas jurídicos tradicionales, aquél, el nuestro, el Derecho del Trabajo, implica un Derecho especial, un Derecho nuevo [una idea ya desarrollada previamente por el prof. Borrajo en “Problemas comunes al Derecho Mercantil y al Derecho del Trabajo: Derecho especial y Derecho nuevo”, *Revista de Derecho Mercantil*, núm.66, 1967, pp. 363 y ss].

El juez laboral, es, en la concepción que desarrolla el trabajo, un juez especial, incluso un juez especialista, que intenta mantener el Derecho del Trabajo con un signo social, pertrechando su esencia de la intervención del poder legislativo cuando éste responde a un signo liberal o neocapitalista. Los principios aplicativos –los de norma mínima, norma más favorable o condición más beneficiosa– sirven como muestra de esta defensa judicial frente a la injerencia legal. “*En una palabra, sigue fiel al principio pro operario y aplica, con serias reservas, las nuevas Leyes y, más aún, los nuevos Decretos Leyes, y ya no digamos los simples Decretos u Órdenes Ministeriales, que desconocen, por ejemplo, el principio de irreversibilidad de los beneficios sociales de la normativa laboral*” (pág. 566). El juez laboral reconoce como “patrimonio histórico intocable e irrenunciable”, el logro, la protección social recogida en las normas laborales clásicas elaboradas entre 1931 y 1975. Y se cita, como testimonio de lo expuesto, la necesidad de intervención por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en el texto, Comunidad Económica Europea) ante la “reserva cultural” esgrimida por la jurisdicción social en las constantes reducciones de la cuantía de las pensiones públicas mediante las sucesivas leyes de presupuestos.

2. En el esquema tradicional del Derecho, el legislador crea el Derecho y el juez lo aplica. Dos poderes separados, independientes entre sí, con funciones propias “exclusivas y excluyentes”. Con cita de Montesquieu se recuerda que el legislador hace la Ley y el juez dice la Ley. Pero lo que el texto cuestiona es si habrá “*algún ciudadano adulto que crea en ese papel decisivo absoluto del Parlamento o que crea en ese papel ancilar, de subalterno, de sumisión mecánica del Juez*” (pág. 567). Porque realmente el constitucionalismo contemporáneo asignó al Juez “*pura y simplemente la función de aplicar la Ley*”, vetando la posibilidad de interpretar la Ley. “*La interpretación ya no es aplicación, ya no es una operación mecánica, de simple traslación del contenido lógico-abstracto de la norma jurídica a la realidad concreta e idealizada de los justiciables. Hasta el mismo Kelsen, dentro de su formalismo, tenía que admitir que la norma general sin la sentencia judicial es una realidad jurídica incompleta. La sentencia también es norma; individualizada o singular, pero norma*” (pág. 567). De ahí que se destaque cómo, en sus orígenes, el Tribunal de Casación no fuera un órgano judicial sino político, un órgano del poder legislativo cuya misión era la de fijar el sentido de la ley, coartando las variaciones o recreaciones del poder judicial [“Presupuestos críticos para el estudio del Derecho del Trabajo: abuso del derecho, Derecho social y Derecho del Trabajo”, *Revista Internacional de sociología*, núms. 46 y 47, 1954, pp. 229 y ss]. La realidad posterior fue la contraria, pues el Tribunal de Casación derivó en un órgano judicial supremo que, aparentemente decide cuál es la solución legal en cada caso concreto, pero ciertamente decide cuál es el derecho real.

En consecuencia, si el Derecho son preceptos generales, el Derecho es obra del legislador, pero si se valora como la instauración de reglas de conducta o de competencia que conducen a la vida social, entonces el Derecho “vivo” es el Derecho del Juez. La interpretación de la ley y no sólo su aplicación, crea Derecho, por lo que existe una función política del juez cuando esta última es patrimonio “exclusivo y excluyente” del poder parlamentario –del poder ejecutivo y, en su caso, del poder social en los agentes sociales y su capacidad normativa laboral–. Por eso, en muchas ocasiones

se busca que *“el Juez tome partido oficialmente: que acepte y reconozca su vinculación partidista. La operación, sin embargo, suele ser más sutil y más compleja: simplemente se busca una sensibilidad social afín”* (pág. 570). Mas el poder político también reacciona ante decisiones judiciales contrarias tanto cuando el juez, investido de competencia, anula disposiciones generales y el poder legislativo salva la dificultad convalidando una nueva norma de rango suficiente. O cuando el juez interpreta una regla de conducta y consigue fijar doctrina jurisprudencial que desvirtúa el propósito legislativo, este último, dicta una nueva ley y destruye las bases de interpretación rechazadas por el poder judicial. Como se indica en el texto, así se consigue que *“diez tomos del Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia”* vaya al cesto de los papeles.

3. La ejemplificación de lo expuesto se realiza en el texto a través del análisis de las huelgas políticas y “parapolíticas”. Como se expusiera, el Congreso debía celebrarse el 28 de mayo, pero se aplazó por la convocatoria de una huelga general ese mismo día.

Pues bien, como es sabido, el poder normativo formal se basa para su gestión en el RD-Ley 17/77, 4 de marzo (BOE, 9) sobre relaciones de trabajo cuando califica como ilegal en su artículo 11 a) aquella huelga que se *“inicie o mantenga por motivos políticos o con cualquier finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados”*. Por lo tanto, son ilegales las huelgas declaradas por motivos políticos y también las que, aunque no sean políticas, persiguen un motivo ajeno al interés profesional. Como indicara la STC 11/81 *“no nos encontramos ante el fenómeno de huelga protegido por el artículo 28 de la Constitución cuando se producen perturbaciones en la producción de bienes y servicios o en el normal funcionamiento de estos últimos que se introducen con el fin de presionar sobre la Administración Pública o sobre los órganos del Estado para conseguir que se adopten medidas gubernativas o que se introduzca una nueva normativa más favorable para los intereses de una categoría”* (FJ 12). Si no es una huelga laboral, no es legal. Sin embargo, las resoluciones judiciales, primero, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, después, modularon esta tesis, considerando el texto que *“el juez fue más allá de lo que quería –repito– de lo que quería el legislador de 1977. Es posible que también fuese más allá de lo que había querido declarar –repito; quería declarar– el Tribunal Constitucional en abril de 1981”* (pág. 579). Y es ahí donde procede partir para efectuar un análisis más personal como modesta contribución a este merecido homenaje.

II. SOBRE LA VETATA INTERPRETATIO O DE CÓMO EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL CONFIGURAN SU FUNCIÓN DE FORMA DEPENDIENTE

1. La prohibición de interpretación se manifiesta como un empeño cuasi-personal que sólo se produce en la Historia cuando confluyen dos condiciones; a saber, la ilusión –siempre falsa– de que el sistema jurídico que ha creado carece de lagunas y, por tanto, el juzgador no tiene que complementar el sistema (la falacia de la omnisciencia); y el convencimiento –siempre erróneo– de que el sistema legal creado es perfecto o cuasi-perfecto, creencia que normalmente se basa en una percepción falsa sobre los merecimientos y querencia singular de quien produce la norma (la falacia de la imperfectibilidad).

Ambos presupuestos se produjeron históricamente tanto en Justiniano cuando pone en vigor el *Corpus Iuris Civilis* como en los legisladores revolucionarios franceses con el Código de Napoleón de 1804 (primer día de la primavera, 30 de Ventoso del Año XII). En el primero, en la presentación del *opus magnum* que se hace en el párrafo 21 de la Ley Introdutoria (*Proemium*) del Digesto (*De Confirmatione Digestorum*) al señalar cómo *“nadie de los que en la actualidad ponen conocimiento del derecho ni de los que en lo sucesivo lo adquieran, se atreva a agregar comentarios a estas leyes, sino que tan sólo pueda, si quisiera, introducirlas a la lengua griega, con el mismo orden y la misma correlación con que han sido escritas en lengua romana (lo que dicen los griegos será al pie de la letra) y componer lo que llaman paratillos, si por acaso prefieren hacer algunas anotaciones por causa de la dificultad de los títulos”*. Pero no se permite exponer otras interpretaciones de las leyes, *“mejor dicho, perversiones de su sentido”*, para que su verbosidad no produzca con la confusión

ningún desdoro a nuestras leyes. Y, si algo “*hubiere parecido ambiguo, expóngase por los jueces a la imperial superioridad y declárese por la autoridad augusta, única a la que es dado dictar e interpretar las leyes*” (pág. 186, en la Traducción realizada por Ildefonso García del Corral en 1889).

Por su parte, en su Preámbulo, el Código de Napoleón señala cómo “*en los Estados despóticos, donde el principio es propietario de todo el territorio, donde todo el comercio se realiza en nombre del Jefe del Estado y en su provecho, donde los particulares no tienen libertad ni propiedad, hay más jueces y verdugos que leyes; pero allí donde los ciudadanos tienen bienes que conservar y defender, donde tienen derechos políticos y civiles, donde el honor es valorado como cualquier otro bien, es necesario un cierto número de leyes para hacer frente a todo*”.

Mas, un sistema de esta naturaleza no resiste al tiempo. Aparte de la erosión histórica que sufre todo creador autoritario de Derecho, sólo sería posible de mantener la doble falacia si hubiera una regla de cierre del sistema en virtud de la cual *non liquet* todo lo que no esté en el sistema. El asunto no puede ser decidido en Derecho. Porque, primero, se proclama la inexistencia de lagunas y, después, se establece una regla preventiva en virtud de la cual, si hay alguna laguna, *non liquet*, el juez no decide, porque lo que está fuera del *opus magnum* está también fuera del Derecho. Pero, como esto último es imposible en cualquier sistema jurídico que pretenda ser eficaz, la ideología de la no interpretación tiene que habilitar un recurso que roza lo absurdo de forma tal que, cuando excepcionalmente se encuentre una laguna, el juzgador tendrá que apelar al autor de la norma para que éste la resuelva con lo que se denomina “interpretación auténtica”.

Así se estableció en la norma de Introducción del Digesto por Justiniano que avocó todos los casos *dubi* a la resolución de su propia *curia palatina*. Sin darse cuenta de la imposibilidad de tal resultado toda vez que la extensión, la fragmentación y la ruina misma del imperio romano para el cual iban destinadas estas normas lo impedía. También en su primera versión del Código, Napoleón optó por este sistema de avocación de dudas que, más tarde, sería abandonado por impracticable. Incluso, obviando estas dificultades materiales insuperables del sistema de *vetata interpretatio*, el procedimiento avocativo al superior como modo de evitar la necesidad de interpretar está sentado en una ilusión histórica. La ilusión de que el legislador en cuestión es único e históricamente insustituible, esto es, se trata de un legislador revolucionario y el recurso a la avocación al superior sería un modo de instaurar una especie de recuperación del sentido originario de la norma evitando la entropía degradante del sistema.

Pero no es cierto. Hace falta muy poco tiempo para que se advierta que no hay continuidad temática ni ideológica entre emperadores sucesivos u órganos legislativos sucesivos. La “interpretación auténtica” eventualmente realizada por un órgano soberano posterior en el tiempo a aquel que promulgó la norma y que prohibió la interpretación no es más “auténtica” que la que puede realizar un juez, porque es sin duda extraña al espíritu idiosincrático del fundador. El legislador actual o el soberano actual traicionarían siempre el sentido de la norma originaria y, si es imposible la interpretación auténtica en sentido material, no hay necesidad de mantener un principio de *vetata interpretatio* porque el legislador nuevo no es más auténtico ni más fiel o infiel a la letra de la ley que lo que lo puede ser el órgano judicial. Al fundador que veta la interpretación no le interesa la conservación del principio de separación de poderes, sino la continuidad histórica de su obra. Y si el soberano está sujeto al principio de representación democrática y se pueden producir –y se producirán– modificaciones sustanciales en la continuidad histórica del ideario del órgano soberano, no es probable que el legislador nuevo “interprete” la vieja ley con más fidelidad con la que lo haría un juez.

2. Desde la aparición de los escritos de Jean Bodin en el siglo XVI [“Los seis libros de la República”] se había considerado que el principal atributo de la soberanía era precisamente legislar y, el segundo, la interpretación de lo legislado. De ahí que la tesis que llega hasta el siglo XVIII es que la legislación se estima como poder inútil si el soberano carece de poder para interpretar la ley,

para aclarar lo que expresa su propia voluntad. Por eso, el programa de renovación legislativa del absolutismo monárquico propugnará la búsqueda de la máxima precisión posible en los textos legales y la consiguiente eliminación o reducción de los problemas de interpretación. Las leyes tienen que ser precisas y no presentar ningún problema de interpretación.

Surge así la tesis sobre el “casus dubius” que obligará a la actividad de interpretación judicial a consultar al legislador. El programa de codificación de la Ilustración se basa en la suposición de que la interpretación judicial de ese caso dudoso no constituye una mera actividad cognoscitiva del Derecho sino que conlleva una actividad creadora del Derecho. Si se afirma a la vez que la ley es expresión de la voluntad del legislador y que el único legislador es el soberano, la tendencia a prohibir la interpretación judicial de ese “casus dubius” resultará plenamente comprensible. Mas se trata de una tendencia que no perdura en el tiempo y que, cuando se abandona, derogando la prohibición de interpretar el “casus dubius”, supone el *“triumfo del iusracionalismo y el reconocimiento del fracaso práctico de la doctrina de la voluntad del legislador”* (Salvador Coderch, P., *La compilación y su historia. Estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Barcelona, Bosch, 1985, pag. 430).

3. Se llega así a nuestro Código Civil de 1889 que atribuye a la jurisprudencia el papel “complementario” respecto del ordenamiento jurídico con la doctrina que *“de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley”*, ex artículo 1.6; la necesidad de interpretar las normas *“según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*, ex artículo 3; el reconocimiento de que todo sistema está afectado por lagunas cuando admite la aplicación analógica normativa cuando las normas *“no contemplan un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”*, ex artículo 4.1; la propia prohibición de la regla *non liquet*, esto es, el deber inexcusable de Jueces y Tribunales *“de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido”*, ex artículo 1.7. En consecuencia, se reconoce la existencia de lagunas y se impone la obligación de resolver sin salir del sistema de fuentes para hacerlo, sin acudir a un tercero, como competencia de jueces y tribunales, sin que puedan éstos buscar apoyo fuera del sistema, más allá de la jerarquía abstracta de las fuentes del Derecho.

En la doctrina civilista imperó siempre la tesis sobre cómo la interpretación de las normas jurídicas carece, en el Código Civil, de carácter normativo. Y, así, los criterios de interpretación son reglas que no pueden quedar sometidas a normas jurídicas. Es la doctrina, pero no la ley la que marcará el contenido de la función de interpretación. Quizá por influencia de Savigny la interpretación genuina es la doctrinal y los criterios de interpretación no pueden reducirse a reglas. De hecho, se entiende que el artículo 3.1 Cc, en el que se contienen los elementos de interpretación, enuncia, más que una norma, una mera hipótesis, una solución a un problema. Y lo mismo ocurre con los principios del Derecho que no se consideran normas sino propiedades del Derecho en tanto su naturaleza informadora establece una relación informativa del Derecho [*“Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”*, ex artículo 1.4 Cc] podría alterar esta tesis inicial, por cuanto el juez sólo puede aplicar normas jurídicas, dedicándose el Capítulo II del Título Preliminar del Código Civil a la “aplicación de las normas jurídicas”. Cabe también entender que no se trata de normas, pero sí de Derecho [DT 13. Cc *“los casos no comprendidos directamente en las disposiciones anteriores se resolverán aplicando los principios que les sirven de fundamento”*].

III. NO ES UN VESTIGIO DEL PASADO, ES UNA PUGNA DE PRESENTE

1. Ante la deficiente técnica normativa que abunda en nuestros días, la aplicación por los jueces no querida por el legislador ha conducido a “resucitar” la tesis de la interpretación auténtica

de la norma. Forma parte del ideario actual la recuperación de la “división de poderes”, quizá por intereses partidistas o partidarios.

El caso más paradigmático no es laboral pero sí actual. La Ley Orgánica 10/2022, 6 de septiembre, BOE, 7 de garantía integral de la libertad sexual (conocida popularmente como la “Ley de sólo sí es sí”) introduce en su Disposición Adicional Cuarta una reforma del Código Penal que, entre otras modificaciones, contiene la tipificación y las penas de los delitos contra la libertad sexual. La redacción ha generado una polémica importante porque los tribunales están rebajando condenas en virtud de la aplicación de la norma más favorable al reo. Y, en este contexto, y aprovechando una nueva reforma [“Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso”] se ha optado por introducir una modificación de la Exposición de Motivos de aquella otra Ley Orgánica 10/2022 para evitar una interpretación y aplicación con la que no está conforme el legislador. En este sentido, la enmienda recoge el siguiente texto: *“Se modifica la exposición de motivos en el apartado: V párrafo: 59, que queda redactado como sigue: Para la aplicación de las reformas penales contenidas en esta ley a los delitos cometidos antes de su entrada en vigor, las tres disposiciones transitorias reproducen las disposiciones transitorias de otras Leyes Orgánicas destinadas a modificar el Código Penal, como la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, o la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que a su vez se corresponden sustancialmente con las que en su momento estableció el Código Penal de 1995, en su redacción original dada por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que son disposiciones que hoy se encuentran vigentes y han sido convenientemente interpretadas por el Tribunal Supremo. Por consiguiente, aun cuando no se estableciera régimen transitorio en esta Ley, se llegaría a las mismas conclusiones por aplicación del artículo 2.2 del Código penal y de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica 10/1995. No obstante, la diversidad de interpretaciones realizadas en recientes reformas que afectan al Código Penal aconseja su introducción expresa, conforme al principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución Española”*.

Al margen de la crítica que puede suscitar una redacción como la transcrita, constituye una manifestación palmaria de la intención del legislador de influir en la función judicial. Y, aun cuando con su aprobación se pretende aportar una “interpretación auténtica” que obligue a los jueces, la intención no deja de ser baldía. En primer lugar, porque desde el momento en que la norma entró en vigor (a los treinta días de su publicación), los efectos de la misma se produjeron sobre aquellos sujetos en los que cupiera la revisión de condena como consecuencia de esta reforma del Código Penal. Es decir, la *norma penal más favorable* ya “colapsó” en el tiempo, en un instante, en los destinatarios de la misma, sin que pueda ser eliminada retroactivamente por norma correctora posterior. En segundo término, porque, en todo caso, la eficacia de esta modificación introducida en la Exposición de Motivos alcanzaría tan sólo a aquellos supuestos que se produjeran a partir de su aprobación y entrada en vigor. Esto es, la “nueva” Exposición de Motivos tiene lugar en el tiempo, en su tiempo, el día de su publicación en el BOE y es a todos los efectos una norma penal menos favorable que la norma penal posible que la precedió en el tiempo. Sólo posible porque, en efecto, la aplicación más favorable de la norma del “sólo sí es sí” no estaba postulada por la ley, sino que era sólo posible dentro de una de las interpretaciones judiciales posibles. Y en la medida en que fuera posible una *benigna interpretatio* de la norma penal que colapsó en el tiempo, esta posibilidad no puede ser arrebatada por ningún producto legislativo posterior. A todo ello hay que añadir que las Exposiciones de Motivos no constituyen norma sino una mera introducción a modo de presentación por parte del legislador cuya voluntad será la que se exprese en el texto normativo y no en su Exposición de Motivos. Ni tan siquiera sirven como indicación (incluso aunque se apunte que no es vinculante) que el legislador quiera dictar al juez. O, en otros términos, el juez no tiene que hacer caso al legislador que, en una Exposición de Motivos postergada en el tiempo, declara que la interpretación auténtica de aquella norma es ésta que ahora se publica.

Han sido varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este punto, analizando el valor interpretativo de las Exposiciones de Motivos en relación a la norma a la que preceden. Entre otras, la STC 90/2009 admite el valor de estos textos introductorios si bien excluye la posibilidad de considerarlos normas. Así, *“en la búsqueda de las razones que puedan abonar la legitimidad constitucional de las disposiciones legales adoptadas resulta necesario acudir tanto a la propia exposición de motivos de la norma impugnada como a su tramitación parlamentaria, a efectos de concretar la verdadera voluntad del legislador; pues, conforme hemos reiteradamente afirmado, los preámbulos y los debates parlamentarios «constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas» (SSTC 15/2000, de 20 de enero, FJ 7; y 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 6; y también STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6). En efecto, aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), esto es, sirven para efectuar una interpretación finalista (STC 83/2005, de 7 de abril, FJ 3.a). Por su parte los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación «para desentrañar el alcance y sentido de las normas» (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1998, de 29 de mayo, FJ 2; y 15/2000, de 20 de enero, FJ 7)” (FJ 6).*

La Exposición de Motivos o el Preámbulo de una ley describe los principios y la finalidad de la norma, pero no puede condicionar la interpretación posterior de la misma en su aplicación por los jueces. Se trata de una justificación normativa, de la razón que impulsa al legislador a introducirla en el ordenamiento jurídico, pero nada más. Esa es, de hecho, la intención que se recoge en el artículo 88 de la Constitución cuando dispone cómo *“los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados por una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*.

2. Mas existe otra perspectiva desde la que abordar la “interpretación auténtica” del legislador en las Exposiciones de Motivos. Su planteamiento político. Y, aquí, ya en el ámbito laboral y sólo a título ilustrativo, ha sido muy cuestionada la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2022, 22 de abril, BOE, 23, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código Penal.

El Preámbulo de la norma recoge el siguiente texto. *“Nuestro constituyente definió el modelo de Estado español como social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político./ Justificado en la necesidad de equilibrar la desigual estructura en el ámbito laboral, el desarrollo posterior del artículo 37 de la Constitución se llevó a cabo en relación con el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de las medidas de conflicto colectivo, así como con el desarrollo jurisprudencial, además de con el desarrollo de la libertad de sindicación estableciendo un sistema de relaciones laborales más democráticas para corregir la asimetría de las relaciones laborales preexistentes a 1978./ Con la crisis como oportunidad, desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011, se inició un proceso constante y sistemático de dismantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno./ La reforma laboral, que prácticamente excluyó la negociación colectiva de los trabajadores y que devaluó o directamente eliminó otros muchos de sus derechos, no pareció suficiente y por ello se reforzaron, con ataques directos, todas las medidas que exteriorizaron el conflicto, utilizando la legislación en vigor, como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y el artículo 315.3 del Código Penal, en el corto plazo, y trabajando, en el medio plazo, para desplegar un entramado de leyes que asfixian la capacidad de reacción, protesta o resistencia de la ciudadanía y de las organizaciones sindicales, hacia las políticas del Gobierno./ Así, se ha aplicado la forma agravada de coacciones prevista en el artículo 315, apartado 3, del Código Penal, sobre la*

más atenuada de coacciones genéricas, aunque en la mayoría de los casos los hechos no puedan ser entendidos como violentos o coactivos y, en consecuencia, como un riesgo cierto para la integridad de las personas o de los bienes o instalaciones donde se desarrollan. Con esta aplicación de la ley se ha tratado de disuadir a los ciudadanos de ejercer su derecho a la huelga y, en consecuencia, su libertad sindical./ Si bien la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, vino a mitigar la respuesta punitiva de la ley, la misma no da una respuesta proporcionada, ni añade nada nuevo ni necesario atendiendo a la finalidad que la norma atendía. Por ello, el artículo 315.3 del Código Penal debe desaparecer de nuestro ordenamiento punitivo, toda vez que el genérico delito de coacciones ya protege de manera adecuada la libertad de no hacer huelga./ De otra parte, todas estas actuaciones no se ajustan ni a las previsiones de nuestro sistema constitucional ni a las obligaciones que tiene España como signataria de los distintos textos nacidos en la Organización Internacional del Trabajo./ Finalmente, han sido las razones antes expuestas y una forma de interpretación del delito, que amplió su aplicación en sentido contrario a cómo debería interpretarse teniendo en cuenta la doctrina constitucional existente sobre el mismo y el deber de todo intérprete de evitar que la interpretación de la norma disuada del ejercicio del derecho fundamental que limita, las que nos llevan a la necesidad de proponer la supresión de este precepto”.

La tramitación de esta norma provocó la presentación de varias enmiendas a este texto. Destaca la del Grupo Parlamentario Popular [*«En 1995 fue aprobado el vigente Código Penal, que derogaba el de 1973. El nuevo Código fue denominado, ya en la época de su promulgación, como el “Código Penal de la Democracia”. Dicho texto legislativo fue impulsado por un Gobierno socialista. Desde su redacción original, artículo 315 del Código Penal (LA LEY 3996/1995), se recogieron distintos tipos delictivos relacionados con la libertad sindical bajo la rúbrica “De los delitos contra los derechos de los trabajadores”. Al partido socialista la redacción original siempre le pareció adecuada; hasta tal punto fue así que durante las dos legislaturas de don José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno, este artículo se mantuvo intacto. Nadie –ni siquiera el Partido Socialista– durante esos largos años tuvo inquietud por derogar dicho artículo. Ante la rigurosidad de las penas previstas en dicho precepto, tuvo que ser un Gobierno del Partido Popular el que impulsara una modificación del tipo delictivo y de sus penas, rebajando la duración de las mismas [...]»*]. Este grupo no duda en considerar como *“infame una exposición de motivos que más parece un mitin de tres al cuarto que una exposición de motivos sería, como sería de esperar de un partido supuestamente serio...¿No le da vergüenza, señor ministro, presentar esto como una exposición de motivos en una ley?”*.

Y la del Grupo Parlamentario VOX con la intención de *«expulsar de lo que está llamado a ser la exposición de motivos de una ley orgánica (que, como señala Sala Sánchez, “constituyen la primera manifestación de la ley como fuente jurídica” y “se singularizan ostensiblemente del resto de normas que conviven con las leyes”) valoraciones características del debate político y del sectarismo patológico, y en absoluto propias de una democracia saludable. Así, el texto original de esta proposición de ley declara que: “(...) desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en 2012, se inició un proceso constante y sistemático de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno.” No se reputa adecuado, así, que se contamine una iniciativa parlamentaria de carácter legislativo (y no político), que tras su aprobación se convertiría en una ley orgánica reguladora de un derecho fundamental, con afirmaciones como las expuestas. Menos adecuado aún es que ello lleve la firma del portavoz del Grupo Parlamentario que sustenta a un partido que ha ocupado, junto con el Partido Popular, el Gobierno durante la práctica totalidad de la democracia. Debe recordarse que, de aprobarse, esta proposición de ley se insertará en el ordenamiento jurídico español con el carácter de orgánica y se ocupará de la regulación de un derecho fundamental. No es el lugar para ajustar cuentas, para realizar discursos políticos ni para publicitar relatos”* (en ambos casos, en el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 112-4, de 17 de febrero de 2021).

3. El círculo ilustrativo se cerraría con la presentación de Enmiendas a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial en la tramitación de una nueva reforma del Código Penal sobre delitos de sedición y malversación [“Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso”, antes citada].

En el caso del gobierno de los jueces, se propone, entre otras cuestiones, modificar el artículo 599 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para que, si se incumpliera la propuesta de nombramiento por mayoría de tres quintos de los dos Magistrados o Magistradas del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial, se deberá seguir un nuevo procedimiento en el que, presentadas las candidaturas correspondientes por los miembros del Consejo “*se someta a votación de los vocales presentes, sin necesidad de un quorum mínimo y en votación única*” la elección correspondiente. Cada vocal podrá votar a un único candidato o candidata “*resultando elegidos los dos Magistrados o Magistradas que hayan obtenido un mayor número de votos*”. Y, por lo que se refiere a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se propone, entre otras cuestiones, añadir un nuevo párrafo al artículo 16 de la misma para indicar cómo “*Los Magistrados o Magistradas propuestos por el Consejo General del Poder Judicial y por el Gobierno se renovararán cada nueve años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 159.3 de la Constitución. Si transcurridos nueve años y tres meses uno de estos dos órganos no ha realizado su propuesta, se procederá a la renovación de los dos Magistrados o Magistradas designados por el órgano que ha cumplido en tiempo su deber constitucional*”.

Asistimos en la actualidad a una lucha entre el poder legislativo –también el ejecutivo– y el judicial por el control de instituciones [Tribunal Constitucional o Consejo General del Poder Judicial] a través de fuerzas parlamentarias que no supone más que la intención de intervenir en la interpretación y aplicación normativa. Y, aun cuando materialmente pueda parecer que se ha abandonado la legitimación del legislador como único garante de la interpretación de la norma, en el fondo sigue prevaleciendo a través de estrategias más políticas que jurídicas que persiguen la misma finalidad: influir en la aplicación normativa.

IV. EL METATEXTO JUSTIFICANTE

El principio de *vetata interpretatio* tiene que sucumbir también porque el destinatario de esta prohibición, que es el juez, siempre puede “negar la mayor” y postular que él no está realizando interpretación alguna, sino que justamente aplica la norma en sus términos para lo cual sí es competente. Nadie puede contradecirle, salvo otro juez superior, que podrá hacer la misma consideración que el primero, cada uno enrocándose en su propio bucle mediante el privilegio de poder decir cómo han de interpretarse sus palabras. Nadie puede dentro del sistema reprochar que se esté aplicando una norma por medio de una interpretación de la misma que al mismo tiempo quien reprocha no esté haciendo una interpretación de la norma cuya interpretación prohíbe. Nunca se sale del bucle de la interpretación en tanto se dé el caso de que cualquier juez puede afirmar que no está interpretando y que esta afirmación sólo pueda ser censurada por otro juez superior que afirme que el primero estaba interpretando pero que el segundo no lo está haciendo cuando estima el recurso contra la resolución del primero. Un bucle cuasi esquizofrénico. Bucle del cual sólo podría salirse con otra ilusión, que es la de proponer que el órgano supremo de la judicatura no sea una pieza del sistema judicial sino un apéndice del órgano soberano, un tribunal de casación como *curia palatina* que expresara la voz auténtica del legislador, que sólo pudiera efectuar interpretaciones “auténticas”.

Tal intención resulta inviable porque el máximo órgano judicial nunca puede ser una agencia del órgano legislativo salvo que el sistema de elección y nombramiento de los jueces fuera un calco y una reproducción exacta del sistema de elección y nombramiento de los grupos parlamentarios del

órgano legislativo. En ese caso, el principio de *vetata interpretatio* vendría a significar que los jueces han de ser instancias políticas que dupliquen exactamente la composición y los intereses políticos del órgano legislativo. Pero ni siquiera Justiniano llegó tan lejos...