



DISCURSO PRONUNCIADO POR LA EXCMA. SRA. D. ^a MARÍA JOSÉ SEGARRA CREPO EN SU TOMA DE POSESIÓN COMO CONSEJERA NATA DE ESTADO (19 de julio de 2018)

Excma. Sra. Presidenta del Consejo de Estado, Excmas. Sras. y Sres. Consejeros,
Ilmos. Sras. y Sres. Letrados, Autoridades, Sras. y Sres.

Quiero en primer lugar expresar mi gratitud por la acogida calurosa, la bienvenida y las palabras cargadas de afecto de la flamante Presidenta del Consejo.

Hay muchas razones para la satisfacción por el nombramiento de María Teresa Fernández de la Vega para esta alta magistratura. Su reconocida capacidad, su conocimiento del Consejo y su impecable hoja de servicios al Estado de Derecho hacen que su nombramiento sea una apuesta segura. Permítanme subrayar una de las razones para el júbilo, con una gran carga simbólica: por primera vez en su dilatada historia una mujer accede a dirigir esta Institución.

Hace apenas cuatro años fue nombrada por primera vez como Fiscal General del Estado una mujer, la Excma. Sra. Doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda. Ello ha supuesto que mi nombramiento dejó de ser noticia para pasar a formar parte de lo que alguien denominó “bendita cotidianeidad”. El nombramiento de María Teresa, del mismo modo, llevará inseparablemente anudado el benéfico efecto de la pérdida del carácter noticioso de subsiguientes designaciones de mujeres para este cargo.

Mi agradecimiento también se hace extensivo a mis padrinos, los Excmos. Sr. Ledesma Bartret y Sra. Ortega Benito, que han cumplido con su función de



introducirme en la Institución con un afecto que va mucho más allá de los rutinarios usos protocolarios.

Es difícil expresar con palabras lo que para una servidora pública significa acceder al Consejo de Estado, paradigma de lo que el maestro Maurice HAURIOU denominó “Administración consultiva”.

La altura jurídica de esta Institución, la profundidad de sus Dictámenes y la talla de los Consejeros y de los Letrados hace que cualquier persona sensata que se aproxime al Palacio de los Consejos lo haga desde la admiración, el reconocimiento y la gratitud.

Me integro en este Alto órgano con la humildad que da la plena conciencia de saberse rodeada de juristas del más alto nivel. Karl POPPER escribió que “la verdadera ignorancia no es la ausencia de conocimientos, sino el hecho de negarse a adquirirlos”. Pues bien, puedo decir que me incorporo al Consejo con el ánimo de aprender y de impregnarme de la sabiduría que esta Institución destila.

Asumo la enorme responsabilidad de ser consejera con el propósito de poder aportar los conocimientos y experiencias que he ido acumulando en mis más de treinta años de servicio a la Ley desde el Ministerio Fiscal. Creo que esa es la *ratio* de incluir consejeros natos en esta Institución: que aportemos el específico caudal de conocimientos adquiridos en el desenvolvimiento de nuestros cargos. Es, pues, mi propósito servir de puente, de pasarela, para que el bagaje jurídico y práctico, no ya mío, sino de la Institución que represento y dirijo, pueda ser transferido al Consejo de Estado.



Creo que esas aportaciones pueden enriquecerse por la cada vez más acentuada plurifuncionalidad que progresivamente se va encomendando al Ministerio Fiscal, de modo que más allá de su originaria actuación en el ámbito penal interviene con naturalidad, cada vez más, en los restantes órdenes jurisdiccionales, y ello determina que pocas Instituciones tengan una perspectiva tan amplia de la Administración de Justicia. Por otro lado, desde 2005 nuestra Institución se ha sometido a un proceso de especialización que la ha hecho referente en áreas tales como medio ambiente, siniestralidad laboral, criminalidad informática, menores o seguridad vial. Creo que en estos ámbitos la aportación desde la Fiscalía a la labor dictaminadora del Consejo de Estado puede ser especialmente fecunda.

Ruego me permitáis que en este acto mencione y recuerde y ensalce a los Fiscales, a los que tengo el honor de dirigir, un cuerpo en el que cerca de 2.500 servidores públicos ponen su talento y sus capacidades en defensa, compartida con el Consejo de Estado, de la legalidad y del interés general, promoviendo la satisfacción social de modo encomiable, más destacable si cabe en unos tiempos en los que con demasiada frecuencia se fomentan de forma quizás desproporcionada los intereses individuales y los particularismos.

Confío en asumir a la mayor brevedad el espíritu del Consejo, sus usos, sus experiencias y, en definitiva, su esencia institucional. Desde luego, me comprometo a poner lo mejor de mí en tal empeño.

Quiero igualmente con estas palabras rendir homenaje a esta Institución, desde el reconocimiento de los altos servicios que el Consejo de Estado ha prestado al Estado de Derecho. De esta “Casa del Derecho” decía uno de sus ilustres Letrados, Niceto ALCALÁ ZAMORA, que era “escuela de buena administración y observatorio de la mala”.



En la Memoria del Consejo de Estado correspondiente a 1980 se analiza la Ley Orgánica que ese mismo año se promulgó para regular la Institución y que se elaboró sobre la base de una ponencia del gran administrativista y consejero permanente de estado Luis JORDANA DE POZAS. Se puede leer en la misma, tratando de aprehender la esencia de su marco jurídico que “encarna una instancia autónoma en lo orgánico y en lo funcional, que desarrolla su cometido sin otro parámetro de actuación que la Constitución y la legalidad, abstracción hecha de la concreta opción política que dirija el Ejecutivo en cada momento”. Llama la atención cómo esta definición podría ser igualmente aplicable al Ministerio Fiscal.

Es por ello que la previsión de que el Fiscal se integre en el Consejo de Estado, además de tener perfecto acomodo en la arquitectura constitucional, puede coadyuvar a que esas Leyes que tiene que defender con todo su vigor institucional vean la luz revestidas de la máxima calidad técnico jurídica.

Este armónico encaje se cimenta igualmente en cuanto en el desempeño de su función consultiva corresponde al Consejo de Estado velar por el estricto respeto de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Incluso algún sector doctrinal sostiene que a través de su función consultiva el Consejo despliega una función de control normativo, difuso y previo, que complementa al Poder Judicial, que por su propia naturaleza siempre actúa *a posteriori*, de modo definitivo y vinculante.

Sobre ese “velar por el estricto respeto de la Constitución” otro gran presidente del Consejo de Estado, Antonio HERNÁNDEZ GIL, con su habitual finura jurídica precisó que “velar no es un estricto cumplir. Su originaria acepción de



permanecer despiertos se traduce metafóricamente en prestar con atención un solícito cuidado a lo que se nos encomienda”.

Entiendo esencial la necesidad de garantizar la calidad técnica de las Leyes y de los Decretos. Este, considero, es un cometido esencial de los órganos encargados de emitir dictamen sobre los Proyectos.

La trascendencia de esta función del Consejo de Estado aún se realza más a la vista del fenómeno denunciado por relevantes juristas de pérdida de la calidad de las leyes. Hablaba AURELIO MENENDEZ de “una cierta decadencia del Derecho legislativo, la pérdida de calidad de las leyes, tanto en su técnica, como en su coherencia sistemática, como, en fin, en su contenido ordenador”. ORTEGA Y DIAZ AMBRONA postulaba “aplicar la navaja de Occam para podar las metástasis normativas que nos abruma; cortar el penelopismo legal; preparar mejor las leyes con estudios más serios; derogarlas menos; evitar que tantos preceptos nos suenen a Exposición de Motivos y no pocos preámbulos, a lírica galaico portuguesa”. El fenómeno, aunque se ha agudizado, no es nuevo.

La inflación legislativa, los cambios permanentes y los déficits de la calidad técnica de las normas en palabras de PÉREZ LUÑO “precipita en las tinieblas al ordenamiento jurídico”.

En definitiva, es imprescindible mejorar la técnica legislativa. Más allá de los aspectos puramente formales, está en juego la seguridad jurídica. La inseguridad genera incertidumbre, desasosiego y, consiguientemente estancamiento y paralización de proyectos y planes.



Si conseguimos tras el proceso prelegislativo y legislativo buenas leyes, el efecto inmediato es el aporte a las relaciones entre los particulares y de éstos con el Estado del valor de la justicia, junto con los de libertad e igualdad, proporcionando al ciudadano que actúa dentro del Derecho una alentadora seguridad. Cuando conocemos las consecuencias de nuestros actos, podemos actuar sin miedo, sentando las bases para el progreso en todos los ámbitos.

Para Umberto ECO “una vez separado de su emisor y de las circunstancias concretas de la emisión, un texto flota en el vacío de un espacio potencialmente infinito de interpretaciones posibles”. Thomas HOBBS, en el “Leviatán” ya constataba que “las leyes escritas, cuando son breves, fácilmente son mal interpretadas, por los diversos significados de una o dos palabras: si son largas, resultan más oscuras por las significaciones diversas de varias palabras”.

Es conocida la formulación de Ronald DWORKIN en su obra *Law's Empire*: el Derecho es un concepto interpretativo en un doble sentido: el Derecho es una práctica social que consiste fundamentalmente en interpretar y ese proceso interpretativo es el que determina realmente el contenido del Derecho.

Aceptando resignadamente la premisa de que la actividad hermenéutica es consustancial a la idea misma de Derecho –que vista desde el lado positivo es la que proporciona un *modus vivendi* al jurista- no es menos cierto que a mayor calidad y precisión en la redacción de la norma y en la inserción de conceptos en la misma, menores problemas de interpretación se plantearán.

Ya las Partidas exigían la claridad de las leyes porque *no puedan del derecho, sacar razón torticera por su mal entendimiento, de manera que todo hombre las pueda entender e retener en memoria*. Francis BACON en el aforismo IX considera que “doble es la



incertidumbre de la ley: una cuando nada prescribe y otra cuando es ambigua o dudosa”.

Concibo igualmente esta función de dar consejo jurídico dictaminando sobre proyectos de disposiciones normativas como una función de gran calado ético, inspirada en el bien común, en el interés general, en la búsqueda de la armonía social. En otras palabras, concibo la función del Consejo orientada, como refiere el Preámbulo de nuestra Carta Magna a garantizar la convivencia democrática, consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, proteger a todos en el ejercicio de los derechos humanos, promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a toda una digna calidad de vida y establecer una sociedad democrática avanzada

En definitiva, difícilmente puedo concebir tarea más noble que la de contribuir a la depuración de nuestro ordenamiento jurídico. Contribuir a que todos vivan conforme a las leyes (*omnes secundum leges vivant*), como sentenciaba el *Codex Iustinianeus*.

Quiero en este acto expresar públicamente mi firme compromiso de ejercer como Consejera nata, desde la imparcialidad, la independencia de criterio, el rigor jurídico, la búsqueda de soluciones inspiradas en la equidad, en la igualdad y en la libertad y con el ejemplo de los Fiscales Generales que me han precedido como consejeros natos en esta noble y centenaria Institución.

Muchas gracias