

PALABRAS CLAVE: *Distribución territorial del poder, Estado autonómico, federalismo, confederalismo.*

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?*, Cívitas, Madrid, 2010.

Las Ordenanzas Reales de Castilla (1484), más conocidas como el «*Ordenamiento de Montalvo*», compiladas por Alonso Díez de Montalvo por encargo de los Reyes Católicos, contienen una certera afirmación con evidentes resonancias de actualidad: «*porque algunos abogados y procuradores (...) fazen muchos escriptos luengos en que no dizen cosa de nuevo, salvo replicar por menudo dos, tres y quatro, y aun seis vezes lo que han ya dicho y está ya puesto en el proceso*».

«*Esriptos luengos en que no dizen cosa de nuevo*» es, sin duda, una denominación no exenta de irónica censura que aquel ordenamiento medieval aplicaba a los documentos elaborados por abogados y procuradores y que, sin perjuicio de que mantenga su vigencia actualmente para los profesionales del Derecho, podría trasladarse al Legislador contemporáneo y a la lamentable inflación legislativa que constituye el saldo de una época de la vida parlamentaria marcada, entre otras cosas, por un dramático deterioro de la calidad de las leyes y, con ello, de los principios esenciales que nuclea la ordenación de la vida social en torno al Derecho.

En su obra *Agudeza y arte de ingenio* afirmaba Baltasar Gracián que «*dos cosas hacen perfecto un estilo, lo material de las palabras*

y lo formal de los pensamientos: que de ambas eminencias se adecua su perfección». Es evidente que, además de los valores que la Ley debe cumplir en cuanto al fondo, en particular los valores superiores del ordenamiento jurídico que reconoce el artículo 1.1 CE: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, la Ley ha de ser también clara y precisa en la forma. La Ley, las normas en general, han de generar ámbitos de seguridad, certeza y previsibilidad para el correcto desenvolvimiento de los diferentes actores sociales. Alrededor de estos valores se realiza la función de ordenación social del Derecho mientras que lejos de ellos el Derecho fracasa y cede terreno, inevitablemente, al conflicto.

A lo largo de la Historia han sido muchas las ocasiones en que se ha destacado el brillante estilo de redacción de algunas Leyes. Así, Stendhal reconocía en una carta dirigida a Balzac en 1840, que procuraba «*templar su estilo*» leyendo el Código Napoleón. Asimismo, la preocupación por la calidad de las leyes ha estado presente en la obra de numerosos tratadistas, desde Montesquieu, que dedicó a esta cuestión un capítulo de su celeberrima obra *El Espíritu de las Leyes* o Jeremy Bentham, que reflexionó sobre el estilo de las leyes y la necesidad de *claridad y brevedad, fuerza, armonía y nobleza*.

Sin embargo, sin perder de vista la reflexión de Pérez Serrano en su conocido trabajo sobre *El Estilo de las Leyes*, cuando

apunta que «*las leyes no deben ser obras de amena literatura*», no es menos cierto que la preocupación por la calidad del ordenamiento jurídico ha pasado a primer plano en una época caracterizada por García de Enterría como *un mundo de leyes desbocadas*, consecuencia de la crisis del concepto clásico de Ley en todas sus características definitorias, ante el impulso de lo que ya Carl Schmitt calificó a mediados del siglo XX como «*legislación motorizada*» y, entre nosotros, Ortega y Gasset denunció como «*legislación incontinentemente*».

Como consecuencia de esta deriva, se resienten inevitablemente los pilares en los que se sustenta nuestra concepción del ordenamiento jurídico y, de forma particular, el principio de seguridad jurídica, que forma parte del ADN del Estado de Derecho. El progresivo deterioro del principio de seguridad jurídica al que asistimos en nuestros días bajo la impasible mirada de unos poderes públicos incapaces de reaccionar impacta directamente contra la ordenación de la convivencia y erosiona gravemente la imagen de nuestro país, en tiempos de honda crisis económica en los que aparecer bajo el signo de un ordenamiento balbuciente e incapaz de proporcionar la mínima certeza y previsibilidad que reclama cualquier inversor puede tener consecuencias irreparables (basta con recordar el reciente episodio del recorte de las primas a las plantas fotovoltaicas y la polémica suscitada a propósito del eventual alcance retroactivo de las decisiones aprobadas).

En este contexto, la obra recensioanda acierta en su planteamiento pues conecta una honda reflexión sobre técnica legislativa con el principio de seguridad jurídica,

lo que proporciona inmediatamente alcance constitucional a una materia que, pese a su importancia, ha estado siempre orillada en el debate jurídico, como si se tratase de un saber instrumental y poco menos que accesorio (Martin Kriele afirmaba que no se trata de una ciencia sino un saber práctico o *prudentia* en el sentido de la distinción aristotélica entre *episteme* y *phronesis*, de lo que no debe deducirse su irrelevancia para el mundo jurídico, sino todo lo contrario).

Esta obra constituye una aproximación a los grandes capítulos de la técnica legislativa, cargada de sensatez constitucional, pues logra elevar el problema de la calidad de las leyes al rango de importancia que merece y que la doctrina ha dejado sistemáticamente de lado, tal vez porque pocas veces coinciden en un autor la trayectoria académica con el desempeño profesional al más alto nivel en el asesoramiento diario a las Cámaras. La aportación puede leerse también en clave de continuidad de la autora, pues constituye un excelente epílogo a su obra *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, al tiempo que un suculento preludeo de una obra de mayor extensión y alcance sobre técnica legislativa, llamada a convertirse en tratado de referencia en nuestro país.

La autora divide el trabajo en tres grandes apartados a los que sigue un epígrafe de conclusiones. En el primero de ellos, bastan dos páginas para centrar con claridad el propósito de la monografía, que no es otro que desterrar esa idea antes mencionada del carácter no jurídico de la técnica legislativa y plantear un envite en toda regla al Tribunal Constitucional, en el sentido de postular que las conside-

raciones relativas a la calidad de las leyes puedan formar parte del juicio de constitucionalidad.

El siguiente paso en el desarrollo de este planteamiento tiene vocación descriptiva, pues consiste en un recorrido por la jurisprudencia constitucional que arranca con la definición del principio de seguridad jurídica en su doble vertiente: objetiva, equivalente a la certeza de la norma y subjetiva, correspondiente a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos. Ambas confluyen en la definición que proporciona la STC 248/2007 cuando sostiene que la seguridad jurídica «*ha de entenderse como la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa*».

En este punto surgen inmediatamente paralelismos con el principio de confianza legítima en la actuación de los poderes públicos que tanto juego proporciona en el ámbito del Derecho administrativo desde su reconocimiento en la jurisprudencia del TJCE (por todas la STJCE de 21 de octubre de 1997, *Asunto Deutsche Bahn AG*), hasta su proclamación por el Tribunal Supremo en términos contundentes, como los que recoge la STS de 17 de enero de 2006 cuando afirma que «*el principio de confianza legítima se deriva del principio constitucional de seguridad jurídica, y tiene por finalidad, entre otras manifestaciones y principios, garantizar la previsibilidad de las normas y de las situaciones y relaciones jurídicas entre los particulares y la Administración que se suscitan en el marco del Estado de Derecho, conforme a los principios que rigen la actuación de la Administración que enuncia el artículo*

103 de la Constitución, y evitar su alteración arbitraria (...)».

A continuación la autora presenta el concepto de técnica normativa para pasar inmediatamente a examinar los aspectos que resultan relevantes e irrelevantes para el principio constitucional de seguridad jurídica. El balance de este análisis no es, ciertamente, alentador, pues se alcanza rápidamente la conclusión de que el Tribunal Constitucional otorga escasa entidad a los defectos de técnica normativa, a la vista de la enumeración de los que no tienen relevancia desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica. Así, ni la existencia de preceptos ininteligibles, ni la calificación errónea de las disposiciones que cierran los textos legales o la presencia de normas intrusas (salvo en el caso de la Ley de Presupuestos), ni las remisiones o la imprecisión terminológica tienen, a juicio del Tribunal Constitucional, alcance suficiente como para justificar un reproche de inconstitucionalidad por vulneración del principio de seguridad jurídica.

El complemento de la anterior enumeración es la exigua enumeración de supuestos en que el Tribunal Constitucional ha considerado que un defecto de técnica normativa tiene incidencia en el juicio de constitucionalidad de la ley. En efecto, la autora llega a la desalentadora conclusión de que sólo en una ocasión, la STC 46/1990, el Tribunal Constitucional ha reconocido que un defecto de técnica legislativa es suficiente por sí mismo para entender vulnerado el principio constitucional de seguridad jurídica y declarar, por consiguiente, la inconstitucionalidad de la norma. En el resto de los casos, la decisión del Tribunal Constitucional ha

estado guiada más bien por otros parámetros de enjuiciamiento que han permitido detectar la vulneración de otros principios constitucionales que resultaban lesionados junto al de seguridad jurídica. Todo lo cual permitió fundamentar el reproche de inconstitucionalidad. Tal es el caso, por ejemplo, de los supuestos en que se aprecia la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora como consecuencia de la falta de certeza de la ley o de los supuestos en que los defectos de técnica normativa se elevan de categoría por afectar a la Ley de Presupuestos y, por tanto, incidir directamente en otros principios constitucionales derivados del artículo 134 CE. En el mismo plano se encuentran aquellos defectos de técnica normativa que afectan a las leyes que limitan derechos fundamentales o al sistema constitucional de distribución de competencias, pues tanto en un caso como en otro, la decisión del Tribunal Constitucional no se ha construido sobre consideraciones relativas al principio de seguridad jurídica sino sobre otros principios constitucionales que, inevitablemente, hemos de concluir que prevalecen en su consideración por parte del juez constitucional.

Tras este epígrafe descriptivo, la parte central de la obra tiene carácter de verdadera propuesta cargada, como antes hemos señalado, de sensatez jurídico-constitucional. Así, tras una breve justificación del propósito del capítulo central se identifican los cinco grandes vectores en los que puede descomponerse el análisis de la técnica legislativa para, a continuación, señalar los defectos más frecuentes desde la perspectiva del principio de seguridad

jurídica. En realidad, este capítulo constituye un verdadero *cuadro clínico* de nuestro ordenamiento jurídico y un reto en toda regla para que el Tribunal Constitucional dé un paso al frente en la apuesta firme por mejorar la calidad de las leyes.

En primer lugar, un aspecto que puede pasar desapercibido y que reviste una extraordinaria importancia, es el relativo al título y rango de las leyes, ocasión para defectos tan habituales como otorgar la calificación de «orgánico» a proyectos de ley que realmente no reúnen ese carácter. En la misma línea, la autora analiza las dificultades que surgen a la hora de titular las leyes de contenido heterogéneo, como son las llamadas «leyes ómnibus», todo lo cual conecta con el problema de la homogeneidad del contenido de las leyes, que se analiza a continuación.

En efecto, un sub-epígrafe de este capítulo está dedicado a los problemas asociados a las llamadas normas intrusas, un fenómeno bien conocido y cada vez más frecuente en nuestro ordenamiento, a pesar de que el más elemental sentido de la prudencia aconseja desterrarlo por completo por su gravísimo impacto sobre la certeza y previsibilidad de las leyes. Es conocido que el Tribunal Constitucional puso coto a cualquier posibilidad de exigir rigor en esta dirección al ejercer el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo (STC 99/1987), pues el punto de partida es afirmar que no existe delimitación material entre enmiendas y proposiciones de ley. Es interesante conocer experiencias en el Derecho comparado (de forma saludable aparecen aquí ejemplos del Constitucionalismo iberoamericano de los que deberíamos tomar buena nota) que reconocen una mayor

entidad a la exigencia de homogeneidad en el contenido de las normas jurídicas si bien en nuestro país sólo la Ley de Presupuestos ha merecido tal consideración.

El análisis del lenguaje de la ley merece también una especial consideración por parte de la autora que desciende a un nivel de gran detalle a la hora de identificar los errores más habituales en este campo. Sería deseable que las consideraciones sumamente didácticas que contienen estas páginas pasasen a formar parte de la «caja de herramientas» de cualquier parlamentario en el procedimiento legislativo o, por ser más fieles a la realidad, de los funcionarios del Gobierno que preparan los anteproyectos de ley.

Los problemas asociados a la inserción de la ley en el ordenamiento constituyen uno de los aspectos en los que la obra se detiene con mayor detalle, síntoma inequívoco de la importancia de cuidar esta perspectiva de la técnica legislativa que trasciende la labor de redacción de textos legales y se adentra en un terreno tan complejo como el de la coherencia y sistematicidad del ordenamiento en su conjunto. No en vano, parte la autora de la imagen de un ordenamiento jurídico oscuro para detenerse, a continuación, en consideraciones sobre el exceso legislativo y la necesidad de incorporar mecanismos de decisión pre-legislativa que permitan valorar la necesidad de nuevas normas. A la publicación de las leyes dedica García-Escudero varias páginas en las que queda claro que hay mucho por hacer en un terreno de importancia nada desdeñable aunque afectado por dolencias tan graves como la publicación incompleta, en particular en el caso de las leyes de presupuestos, o la ausencia

de textos consolidados que muestren el estado de la norma tras la declaración parcial de inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Más grave todavía —añadimos— es la imposibilidad de integrar en el texto legal las perturbadoras sentencias interpretativas, un nefasto artificio del Tribunal Constitucional que aboca a los operadores jurídicos a una lectura sincopada de los textos legales pues difícilmente puede conocerse el alcance de los preceptos sin tener a la vista la «interpretación auténtica» dictada por el Tribunal (así, desde la STC 149/1991 en relación con determinados preceptos de la Ley 22/1988, de 22 de julio, de Costas, hasta la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña). También la corrección de errores merece el análisis de la autora en la medida en que la falta de publicidad puede encubrir incluso cierta picaresca lesiva para el principio de seguridad jurídica.

La entrada en vigor de la ley junto con la derogación y modificación de otras leyes son aspectos esenciales para garantizar la previsibilidad del ordenamiento al tiempo que constituyen los elementos más endebles de la actual práctica legislativa. En efecto, el derecho intertemporal constituye un ámbito esencial de la técnica legislativa en el que se ha detenido también el Tribunal Constitucional, aunque sin alcanzar verdaderas conclusiones, para preservar el principio de seguridad jurídica. García-Escudero parte de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y propone una serie de mejoras que, si se llegasen a poner en práctica, contribuirían a erradicar la imagen tan frecuente

de un operador jurídico que resulta incapaz de conocer cuál es la norma aplicable a una materia en cuestión. No olvidemos que el único supuesto en que el Tribunal Constitucional ha llegado a reconocer que un defecto de técnica legislativa puede tener virtualidad en el juicio de constitucionalidad de la norma (STC 46/1990) se refieren precisamente a lo que califica como un «complicadísimo juego de remisiones» que provoca la confusión normativa.

La incertidumbre sobre la ley aplicable, las dudas acerca de la vigencia o no de determinadas normas, la imposibilidad de conocer el alcance derogatorio de una ley, son, lamentablemente, dolencias cada vez más frecuentes que contribuyen a minar la credibilidad de nuestro sistema jurídico y, por extensión, tienen un alcance nefasto para la ordenación de la convivencia social en todas sus dimensiones. Algunas propuestas de la autora recuperan el anhelo codificador de otros tiempos como remedio a la situación descrita.

El último aspecto que merece la atención de la autora en este capítulo central es el de la evaluación legislativa, instrumento sólo conocido en su dimensión teórica a pesar de la experiencia que ofrece el Derecho comparado. Las páginas dedicadas a esta cuestión abren la puerta a la implantación de soluciones que trascienden el ámbito del legislador y se adentran de lleno en la apuesta de todos los poderes públicos por elevar la calidad de las leyes a rango de verdadera preocupación de orden político-constitucional. Especialmente elocuente es la cita del ATC 72/2008 en la que se afirma que «no es posible confundir lo que es arbitrio legítimo del legislador con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de

desigualdad o distorsión en los efectos legales».

De manera subliminal estas consideraciones apuntan hacia una progresiva expansión de los supuestos en que se reconoce — con diferente alcance — un principio de responsabilidad en el Estado legislador. No deja de ser llamativo que, al igual que en el supuesto de la STC 46/1990, sea en la Comunidad Autónoma de Canarias donde se han reconocido de forma paradigmática indemnizaciones asociadas a la desordenada y confusa forma de regular la llamada «moratoria turística», toda vez que las medidas de suspensión establecidas inicialmente por los Decretos 4/2001 y 126/2001 fueron elevadas a rango legal por la Ley 6/2001 y se mantuvieron en la confusa regulación de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y posteriormente en la Ley 1/2006, de 7 febrero. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en Sentencia 78/2008, de 7 de marzo, ha reconocido que la aprobación de las normas que instrumentan la llamada moratoria turística es un supuesto generador de responsabilidad patrimonial en tanto lesiona el principio de seguridad jurídica y la confianza legítima.

Concluye la obra con unas páginas en las que sintetiza las ideas desarrolladas en los capítulos anteriores para, como hemos indicado, dejar sobre la mesa del legislador un conjunto de valiosos instrumentos cuya incorporación a la práctica parlamentaria mejoraría, sin duda, la malograda calidad de las leyes. Pero el reto principal se dirige al Tribunal Constitucional, al que se interpela en la obra a dar un salto cualitativo en

la consideración que hasta ahora ha recibido la técnica normativa en la jurisprudencia y, por tanto, a reconocer que el principio de seguridad jurídica es consustancial al concepto mismo de Estado de Derecho y que ambos padecen cuando se descuidan los parámetros de los que depende el juicio de calidad de las leyes.

Lejos de estar ante un debate formal nos encontramos ante una materia llamada a un fecundo desarrollo y con posibilidad de convertirse en verdadera política pública, en el momento en que se tome conciencia de todo aquello que está en juego alrededor de un ordenamiento jurídico de calidad. *La forma* —escribe Ihering— *es la hermana gemela de la libertad y la enemiga jurada de la arbitrariedad.*

FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ

Letrado de las Cortes Generales

ABSTRACT: *Piedad García-Escudero Márquez' work gives an insight on legislation technique, yet with a new approach that focuses strictly on constitutional aspects. She analyzes the Constitutional Court case law on legal security*

and how the imperfect technicalities of legislation have an influence on it. The author proposes typical legislation technique solutions which are directly linked to the quality of acts, with a constitutional bias that improves certitude and predictability of Law. She dwells on aspects such as the title and ranking of acts, the homogeneity of their subject matter as well as the problem of invasive norms, legislative jargon, and how acts can fit into the general legislation or the novel assessment of enactments. It is a profound juridical review far from the traditional perception based on practice that has always been enshrined in our doctrine regarding legislation technique.

RESUMEN: *La obra de Piedad García-Escudero Márquez constituye un acercamiento al ámbito de la técnica legislativa que, de forma novedosa, plantea el debate en términos estrictamente constitucionales pues analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del principio de seguridad jurídica y la influencia que sobre el mismo tienen los defectos de técnica normativa. Asimismo, la autora realiza una ambiciosa propuesta de contenidos típicos de técnica normativa, directamente relacionados con la calidad de las leyes y susceptibles de integrar un juicio de constitucionalidad que redunde en beneficio de la certeza y previsibilidad del Derecho. Aspectos como el título y rango de las leyes, la homogeneidad del contenido y el problema de las «normas intrusas», el lenguaje legislativo, la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico o la novedosa evaluación legislativa son aspectos analizados en profundidad en esta obra, desde una rigurosa perspectiva jurídica que se aleja de la tradicional concepción instrumental que nuestra doctrina ha dado siempre a la técnica legislativa.*

KEYWORDS: *Legislation Technique.*

PALABRAS CLAVE: *Técnica legislativa.*