

NOTICIAS DE LIBROS (*)

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *Manual de Técnica Legislativa*; Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, 356 págs.

El volumen que nos ofrece la profesora García-Escudero, Letrada de las Cortes Generales y Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, tiene entre sus muchas virtudes la de conseguir aunar las exigencias propias de todo texto científico con la vocación de enseñar a quienes se acerquen a sus páginas. Y es así como la autora compendia una serie de temas estructurados en Módulos, donde aparecen desglosados los principales aspectos que tienen que ver con la forma y el fondo de la complicada tarea de elaborar leyes, con referencia principal —aunque no exclusiva— al ordenamiento jurídico español.

Para cumplir con el cometido referido, el Módulo 1 realiza una aproximación a los conceptos básicos relacionados con la técnica legislativa, ese arte de legislar clara y eficazmente que afecta a importantes bienes a preservar, tales como el principio de seguridad jurídica (págs. 24 y 25). Siguiendo cánones temporales, se cifra en la codificación propia del siglo XIX la preocupación por esta ciencia, generalizándose en el siglo XX, y quedando plenamente consolidada en el actual. Desde una perspectiva material, el momento de redacción de los proyectos es de suma importancia, dirá la autora, dado que de ello dependerá en buena medida la calidad del texto enviado a las Cámaras para su ulterior discusión y eventual aprobación (pág. 31). Repasando las herramientas que redundan en beneficio de la claridad de los proyectos —cuestionarios y directrices, estas últimas establecidas por algunos países de forma vinculante— también se aborda lo que ocurre con los mismos en sede parlamentaria, puesto que un buen proyecto puede ser desvirtuado debido a las modificaciones introducidas en el mismo (pág. 49). De ello se

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (Coordinador), Ignacio Álvarez Rodríguez, Ignacio García Vitoria, Esperanza Gómez Corona, Alfonso Herrera García, Mari Luz Martínez Alarcón, Roberto Carlos Rosino Calle y Fernando Simón Yarza.

deriva la importancia de los antecedentes a incluir en la futura norma, así como de los informes y dictámenes emitidos durante la tramitación del anteproyecto. Tampoco cabe omitir la centralidad de la documentación referida a la repercusión económica de las diferentes iniciativas. Del lado del Parlamento en cuestión se hace necesario contar con un manual propio de técnica legislativa, adaptado a las peculiaridades de la Cámara, debiendo ser aprobado por alguno de los órganos de gobierno de la misma. También aquí se barrunta la importancia de la tarea que los funcionarios y asesores parlamentarios ejercen, en aras de vigilar y aplicar el cumplimiento de las normas de técnica legislativa, desarrollando una importante labor de asesoría respecto de los diferentes órganos parlamentarios implicados en el proceso legislativo. Sin olvidar, en el mundo que vivimos, las potencialidades y beneficios que se derivarían de emplear las técnicas informáticas para acometer algunas de las tareas referidas (págs. 66 y sigs.). Finaliza el módulo con algunos apuntes sobre la evaluación legislativa (normativa); es decir, sobre la tarea de verificar el grado de cumplimiento de los fines y consecuencias de la norma promulgada. Y a resultas del examen que realiza la autora, observa a esta como complementaria de la evaluación *ex ante* aludida, debiendo regir en ambos casos los mismos criterios: efectividad, eficacia y eficiencia (pág. 75).

En el Módulo 2 reflexiona sobre los principios y reglas que informan la técnica legislativa, centrándose fundamentalmente en el contenido y estructura de la ley. El primero de ellos aparece estructurado a su vez en torno a varias exigencias, como son la homogeneidad de la misma (regular un solo objeto material), hacerlo de forma completa, y hacerlo también de forma ordenada. Respecto a la primera, parece abrirse en nuestro país cierto camino doctrinal y jurisprudencial en aras de garantizarla también en la fase de enmienda, evitando la introducción de «preceptos intrusos» (pág. 94). Respecto a la segunda, se debería evitar la ordenación de la misma materia en leyes diferentes, limitando su uso únicamente a aquellos supuestos jurídicamente tasados. La tercera sería cumplida en tanto en cuanto se respeten determinados cánones que conduzcan a hacer comprensible la norma (esquematisados de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo normal a lo excepcional; y de lo sustantivo a lo procesal, pág. 97). Respecto a la estructura de la ley, no alberga dudas la autora sobre la importancia de que se siga un esquema formal igual para todas ellas, conformado por cinco grandes campos que posteriormente son tratados con profundidad. De esa forma, el título de la ley no puede olvidar cuestiones tales como la categoría normativa de la disposición, su número y fecha, así como el objeto sobre el que versará la regulación. Diferenciando conceptualmente entre las exposiciones de motivos y los preámbulos, García-Escudero defiende que aquélla reproduzca cuestiones tales como la situación a modificar, las razones por las que las leyes en vigor no conseguirían colmar la nueva realidad social, o las características de la futura norma, sin olvidar la adecuación de los fines perseguidos (pág. 104). El preámbulo, parte que precede al articulado de la ley aprobada, servirá de cauce para interpretar el texto, dado que en él se explicitará (o se debería hacer), los motivos que llevaron a legislar, los principios que inspiran la ley, y la finalidad de esta. Sin ser pacífico en la doctrina el mantenimiento o supresión de esta parte, tampoco parece menos polémica su posible eficacia jurídica. Sea como fuere, la autora hace votos porque se

cuide especialmente su redacción, evitando en todo momento pretensiones que una ley no podría satisfacer, como las de convencer, enseñar, alabar, o excusarse (pág. 115). El articulado queda conformado en nuestra legislación como la unidad básica de división, donde las rúbricas de cada uno de ellos, así como sus contenidos, deben observar concisión, brevedad y claridad. Especial relevancia tienen las denominadas «Disposiciones generales (directivas)», donde bajo el manto de un título preliminar se subsumen múltiples definiciones, tarea esta que también resulta problemática, sobre todo si se abusa de ellas (pág. 130). La parte final de la eventual norma tendrá como principal núcleo el seguimiento de pautas uniformes y coherentes. Siendo esto así, lo que se decida materialmente incluir en ella vendrá dado —siguiendo un criterio de *self-restraint*— por las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Y lo mismo cabría decir de los hipotéticos anexos a incluir, así como de los índices, especialmente recomendables estos últimos en leyes de gran extensión (pág. 141).

Especial interés presenta el Módulo 3, donde se estudia el lenguaje de las leyes. Así, el uso de vocablos y tecnicismos específicos, unido a un tono claro, impersonal, funcional y conciso, son algunas de las características presentes en la elaboración de aquéllas, técnicas ya presentes en épocas jurídicas remotas (págs. 152 y sigs.). La jurista centra el debate en nuestras coordenadas actuales, siguiendo dos parámetros concretos unidos por un mismo postulado: la comprensión del ciudadano medio por lo que se dice en las leyes. Por ello reclama que estas tengan claridad en un doble sentido. Claridad semántica por un lado (usando adecuadamente el lenguaje jurídico, que debe ser culto aunque aproximado a las formas usuales, sin caer en neologismos y términos extranjeros). Claridad normativa, de otro (explicitando su naturaleza y rango, clarificando su estructura y dotándola de publicidad). El segundo principio informador es el de economía. A su través, deberán redactarse normas breves y sencillas, respetando en todo caso los parámetros ortográficos al uso, así como las diferentes denominaciones oficiales y el lenguaje no sexista, cuestión esta última que no se libra de cierta polémica (págs. 167 y sigs.). Si lo anterior se ve cumplido repercutirá positivamente en dos aspectos a los que la Ley no puede renunciar, como son la inteligibilidad y la aceptabilidad. ¿Cuándo ocurrirá lo contrario? Cuando se aprecie algún defecto del lenguaje legal, bien aisladamente, bien de forma concurrente (lo que quizás sea más usual, por desgracia). De ello tenemos varios y variados ejemplos, que la profesora no hurta al lector. Así ocurre con ciertos textos legales sumamente ambiguos y vagos, con aquellos plagados de errores de puntuación, gramaticales y/o sintácticos, o con los que abusan del empleo de mayúsculas; tampoco son elogiados los que incurren en malos usos de las siglas, los que emplean extranjerismos (especial atención debe ponerse a la hora de trasponer la normativa comunitaria), o los defectos provenientes del empleo excesivo de tecnicismos y/o de los derivados por la implementación de las nuevas tecnologías. No cabe olvidar que si todos ellos se expanden y agudizan a lo largo y ancho de nuestra legislación, se puede poner en riesgo la tan necesaria seguridad jurídica que nuestro artículo 9.3 CE proclama (argumento latente, nos dirá la autora, en algunos pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional). Como de construir trata la obra, aporta algunas posibles soluciones para prevenir o paliar tales distorsiones, recordando lo positivo de mantener cierta estabili-

dad en cuanto a la vigencia de las normas, implicando a personal especializado en la redacción formal de estas, o no perdiendo de vista a quien se dirige fundamentalmente la regulación (págs. 186 y 187).

El Modelo 4 cierra el libro ocupándose de algunas cuestiones clave que afectan a la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico. Y se inicia el mismo recordando algo capital, máxime en un Estado descentralizado como el nuestro: los principios que rigen las relaciones entre las distintas normas que componen el ordenamiento deben ser tenidos en cuenta por las leyes que puedan dictarse, con expresión clara y sin ambages de las derogaciones que procedan. A partir de ahí, se hace un profundo repaso sobre las implicaciones concretas de los postulados que dotan de sentido a todo ordenamiento. De ese modo, la ley deberá ser promulgada (tarea que entre nosotros realiza el Rey a través de la sanción) y publicada (de forma oficial, lo que es condición *sine qua non* para su entrada en vigor y despliegue de eficacia jurídica). Especialmente interesantes son los problemas que plantean las normas que se publican cuarteadas (en el tiempo), y las correcciones de errores, donde se deben abordar cuestiones nada baladíes, como la publicación en el Diario Oficial de una norma que no fue la aprobada por el Parlamento, o la introducción de correcciones *materiales* para incluir algo que en su día no fue incluido en la propia ley. El análisis desemboca inexorablemente en los supuestos que matizan la vigencia temporal de una norma. De ahí que la autora se ocupe de las cláusulas derogatorias (cuyas notas son —o deben ser— la precisión y exhaustividad), y de las disposiciones transitorias (*idem*). Esto conduce al planteamiento de las leyes modificativas desde un prisma general, sin eludir la —a juicio de la profesora— mala praxis legislativa en nuestro país, derivada de la evacuación de leyes *ómnibus*, únicamente destinadas a modificar numerosos preceptos legales que en ocasiones no tienen siquiera relación entre sí (págs. 229 y sigs.). El hipertrofiado panorama legislativo que se presenta, así como sus posibles remedios, constituye la reflexión final del Módulo, y acaso del libro entero. Ante tal estado de cosas, pueden ser dos las soluciones a adoptar. Una es la simplificación legislativa, aprobando menos leyes y de mejor calidad. Otra es volver a la codificación, entendida esta bajo las directrices del mundo jurídico actual. En dicha empresa no estaríamos solos, tal y como ilustran el caso francés o el norteamericano (págs. 246 y sigs.).

No estamos muy seguros de que lo dicho hasta ahora haga justicia al esfuerzo realizado por la profesora García-Escudero. De lo que tenemos más certeza es que su lectura y estudio constituyen una excelente piedra de toque para aquellos que se interrogan por qué las leyes son cómo son, y qué podría hacerse para que fueran algo mejor. Independientemente de que los interesados sean juristas de profesión o simples ciudadanos preocupados por el tema. Eso, en las circunstancias actuales, no es poco.

Ignacio Álvarez Rodríguez

Profesor de Derecho

Centro Universitario de la Defensa (CUD) de San Javier