

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Instituto de Derecho Parlamentario, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2010, 214 págs.

Piedad García-Escudero tiene ya una larga trayectoria de dedicación a los estudios parlamentarios, y legislativos, basada en su doble condición de Letrada de las Cortes, y

profesora universitaria. Nos presenta ahora su última obra, que es un libro con tesis: la de que los defectos graves en la calidad de las leyes deberían provocar pronunciamientos de inconstitucionalidad por parte del TC.

Como ella misma dice, su intención es «mostrar algunos aspectos de la defectuosa calidad... de las leyes y de la inobservancia de las reglas de técnica legislativa que pueden vulnerar clara y directamente el principio de seguridad jurídica, hasta un punto que debiera merecer la atención del Tribunal Constitucional en su examen de la constitucionalidad de las leyes» (pág. 15).

En el apartado que dedica a técnica legislativa y seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional, se ocupa primero la autora del concepto de seguridad jurídica. Con cita de la jurisprudencia pertinente nos recuerda (pág. 18) que tiene una doble vertiente: objetiva (relativa a la certeza de la norma) y subjetiva (previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos). Aborda seguidamente la función y alcance de la técnica normativa, destacando la importancia que le ha dado el Tribunal, aunque no tanta como para que las omisiones o deficiencias técnicas en este terreno constituyan tachas de inconstitucionalidad, pues el TC se autolimita para respetar la capacidad de configuración del legislador.

Examina luego las cuestiones de técnica normativa relevantes e irrelevantes para la seguridad jurídica constitucionalmente garantizada. Los segundos tipos de defectos van desde el contenido por la ley de preceptos ininteligibles, a la normación completa de una materia en una ley, o por partes en varias leyes, pasando por la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria, el carácter marcadamente tautológico de un precepto, las omisiones en las leyes, el fenómeno de las normas intrusas, las remisiones, la reproducción de preceptos constitucionales, la terminología no absolutamente precisa, la falta de sistemática, las normas de contenido heterogéneo, y la inclusión de una norma permanente en la Ley de Presupuestos.

Respecto a los primeros (defectos que el Tribunal ha considerado que pueden provocar la inconstitucionalidad) son mucho menos numerosos, fundándose en normas constitucionales diferentes de la seguridad jurídica, y van desde la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora, a la del de irretroactividad, pasando por las limitaciones al contenido material de la Ley de Presupuestos, las exigencias de certeza en las leyes de limitación de derechos fundamentales, el sistema constitucional de distribución de competencias, o la remisión en blanco al reglamento. El único caso en el que hasta ahora ha sido considerada relevante la deficiente técnica legislativa, en cuanto vulneración del principio reconocido en el artículo 9.3 CE, ha sido la STC 46/1990 en la que dos leyes canarias de aguas, dado el complicadísimo juego de remisiones normativas que contenían, remisiones que provocaban perplejidades difícilmente salvables, fueron declaradas inconstitucionales.

Reconoce la autora en el siguiente epígrafe (Algunos supuestos de posible control de constitucionalidad de la calidad de la ley) que la jurisprudencia que acaba de revisar «no parece permitirnos albergar grandes esperanzas» (pág. 49), aunque sigue pensando en «abrir el portón del control de constitucionalidad de la calidad de las leyes» (pág. 51). No se trata, sin embargo, de «pasar del cero al infinito» (pág. 52), sino de que el Tribunal

Constitucional vaya, poco a poco, concienciando al legislador de evitar los defectos de técnica legislativa, para lo cual García-Escudero pasa a reseñar «algunos supuestos... que vulneran en mayor o menor grado la seguridad jurídica y podrían llegar, algún día o en algún caso de especial gravedad, a merecer la atención» de aquél (pág. 53).

Procede así a ocuparse de diversos problemas, empezando por el título y rango de la ley. Resalta, en primer lugar, que debe exigirse a aquél al menos una somera información sobre el contenido de ésta, y que concuerde con el mismo. Aborda el asunto de las leyes orgánicas que no lo son, como la de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la que solamente tienen este carácter tres disposiciones adicionales, un defecto que el Tribunal Constitucional, a juicio de la autora, podría denunciar. También se detiene en la congruencia del título con el contenido (normas intrusas y leyes ómnibus), situación en la que «resulta imposible prever y difícil detectar por el título que la ley incluye una norma reguladora de una materia determinada» (pág. 60).

A la homogeneidad en el contenido de la ley, y el problema de las normas intrusas, dedica García-Escudero el siguiente apartado. Recuerda que en nuestro ordenamiento, salvo algunas excepciones (iniciativa popular, algún reglamento de Asamblea legislativa), no se exigen la homogeneidad en las iniciativas legislativas, ni que se mantenga durante la tramitación parlamentaria. La autora aboga «por una regulación reglamentaria que impida el perjuicio que en la seguridad jurídica provoca la introducción de preceptos “intrusos”» (pág. 66). Con varios ejemplos extranjeros, se nos recuerda también que en España estas limitaciones materiales se dan en el caso de la Ley de Presupuestos, en donde hay una jurisprudencia consolidada. Concluye denunciando los supuestos que se han producido en nuestro país de leyes orgánicas no homogéneas por la incorporación en el último momento a las mismas de problemas totalmente ajenos, y diciendo que «la técnica legislativa ha de ser especialmente cuidada, pues los defectos que inciden en la claridad de las normas o de su aplicación lesionan especialmente la seguridad jurídica, pero también las exigencias del artículo 25 de la Constitución» (pág. 73).

Se ocupa a continuación del lenguaje de la ley (claridad semántica y claridad normativa) repasando las correspondientes reglas (empleo de lenguaje usual, evitar términos técnicos, neologismos, o términos extranjeros, etc.), el principio de economía en el lenguaje y otros, y afirmando que el de las leyes «deja mucho que desear» (pág. 80). Entra luego en los errores de puntuación, los gramaticales y sintácticos, el abuso de las mayúsculas, el mal uso de las siglas, y otros problemas. Retomando el hilo de su discurso aborda el tema de los defectos del lenguaje que podrían ser relevantes para la seguridad jurídica, y repasa algunos de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, concluyendo que «vulnerará la seguridad jurídica la redacción o lenguaje de las leyes que afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica» (pág. 88).

El tema de la inserción de la ley en el ordenamiento es el que trata seguidamente la autora, afirmando que la seguridad jurídica se vería afectada si el texto normativo produce confusión o dudas que generan incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, o sobre la previsibilidad de sus efectos (pág. 92). Repasa, en primer lugar, el asunto de la necesidad de legislar, y los correspondientes

cuestionarios al efecto, para entrar luego en el de la publicación de las leyes (requisitos, publicación completa, correcciones de errores), la entrada en vigor (*vacatio legis*, régimen transitorio, y retroactividad), derogación y modificación de otras leyes, las leyes ómnibus, y finalizar ocupándose en profundidad del tema de la codificación como salida a muchos de los problemas que se plantean. Asimismo, dedica la autora bastante espacio al tema de las remisiones y citas, que es precisamente en el que se ha producido un pronunciamiento de inconstitucionalidad (STC 46/1990).

El más novedoso asunto de la evaluación legislativa tiene también el correspondiente sitio en el libro, dado que «el legislador tiene que preocuparse por la eficacia material de las normas que aprueba, evaluando sus resultados» (pág. 184). Allí la autora repasa su objeto, su posible institucionalización (sujetos y mecanismos), y sus relaciones con el control de constitucionalidad, terreno en el que se afirma que se podría «enjuiciar la inconstitucionalidad de normas o reformas arbitrarias que fueran a todas luces en contra de la dirección marcada por la evaluación de las iniciativas anteriores» (pág. 196).

La obra se cierra con una «Conclusión» (págs. 199 y sigs.) en la que se nos dice, en primer término, que «el análisis de la doctrina constitucional relevante nos ha demostrado una actitud un tanto minusvaloradora respecto de la técnica legislativa» (pág. 199), con la única excepción de la citada STC 46/1990. Se insiste en que hay «supuestos de defectos en la estructura, contenido y lenguaje de las leyes que podrían provocar una declaración de inconstitucionalidad amparada en la propia doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica» (pág. 200), en que «atención especial deberían merecer también, en este mundo de proliferación legislativa y abundancia de normas, los diversos problemas que plantea la inserción de la ley en el ordenamiento» (pág. 201), y en que «la codificación y la evaluación legislativa nos aportan nuevos instrumentos para la seguridad jurídica que deben ser objeto de reflexión e iniciativa. En particular la evaluación, porque permitiría hallar una vía para poner trabas a la inconsecuencia o incoherencia del legislador que —como ha dicho el Tribunal Constitucional— no puede confundirse con su arbitrio legítimo» (pág. 202).

Rescapitulando sobre todo lo dicho, reconoce García-Escudero que «es posible que el ambiente jurídico no esté todavía maduro para que se realice un control constitucional de la calidad de la ley y de la coherencia del ordenamiento», lo que no es óbice para pretender, como hace la autora, «contribuir a la creación de un estado de opinión en este sentido y aportar algunas ideas para que el principio de seguridad jurídica no sea una falacia en un ordenamiento oscuro, caracterizado por la dispersión normativa y plagado de leyes ómnibus y normas intrusas» (pág. 202).

Hecho el resumen, necesariamente sumario por evidentes razones de espacio, de las principales tesis del libro de García-Escudero, podemos pasar a comentarlas con brevedad. En primer lugar hay que decir que se trata de opiniones atrevidas, incluso audaces, porque se enfrentan con el dogma de la libertad de configuración del legislador, limitada solamente por el enfrentamiento frontal, en nuestro sistema jurídico, con las normas constitucionales. Exigir al mismo, apoyándonos en la relativa vaguedad en estas materias de nuestra norma suprema, que se ajuste a buenas prácticas de técnica legislativa, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, es una operación arriesgada. García-Escudero

es consciente de ello. De ahí sus cautelas, y la manera en que construye todas sus argumentaciones, más como una invitación a progresar en una determinada dirección que como un intento de imponer radicalmente unas determinadas tesis. Éste es el gran valor de su libro: el de abrir nuevos caminos hasta ahora inexplorados. Pero lo cierto es que vemos cómo esos nuevos caminos aparecen plagados de incertidumbres. Es muy loable el esfuerzo que hace la autora de sistematizar las exigencias mínimas de la técnica legislativa, terreno éste en el que, sin duda, es una de las máximas autoridades españolas, pero quizás fuerce un poco la mano al conectarlas con las de la constitucionalidad de las leyes. Y ello porque no parece tampoco demasiado firme la conexión con un principio como el de la seguridad jurídica, dotado de una relevante vaguedad. Juega, sin embargo, bien sus cartas, y el libro resulta por ello especialmente atractivo e interesante. Sus ideas deben explorarse en el futuro. Pero quizás mejor que en el estruendoso terreno de la constitucionalidad de las leyes, esas reflexiones sirvan para plantearse reformas en los procesos de producción de normas, procesos que dejan en España mucho que desear.

En todo caso, nos encontramos con una obra de un indudable interés, con la que habrá que contar a partir de ahora en los temas de los que se ocupa, y que constituye una nueva prueba de la alta competencia de su autora en estas materias, alta competencia de la que cabe esperar nuevas aportaciones igualmente interesantes en el futuro.

*Ignacio Torres Muro*  
Universidad Complutense de Madrid