

PEGORARO, Lucio, e PORRAS NADALES, Antonio J. (a cura di): *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali/Calidad normativa y técnica legislativa. Europa, Estados y entes infraestatales*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2003, 274 páginas.

LUIS JIMENA QUESADA (*)

Este libro, coordinado por los Profesores Porras Nadales (Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) y Pegoraro (Catedrático de Derecho Público Comparado en la Universidad de Bolonia) tiene su origen en las contribuciones debatidas en el seminario sobre «Calidad normativa y técnica legislativa» organizado en la citada Universidad sevillana el día 31 de enero de 2003, con el patrocinio del Parlamento de Andalucía. Este dato, que aparentemente podría llevar al lector a pensar que se trata de unas actas que recogen los contenidos más o menos homogéneos e interconexos de un congreso o de una reunión científica de trabajo, viene ante todo a revelar que el citado seminario sirvió para arrojar luz, estructurar de manera coherente e hilvanar un hilo conductor lógico a una obra colectiva dotada de unidad sistemática e impregnada de rigor académico. En efecto, el título bilingüe de la monografía, tributario de la cooperación interuniversitaria hispano-italiana (entre las dos Universidades mencionadas) de la que trae su causa aquélla, es fiel reflejo de su contenido. Pues, utilizando *mutatis mutandis* el título del libro, las ponencias en él compiladas poseen gran calidad científica y manifiestan una excelente técnica de trabajo investigador en grupo.

Con estas premisas, ya de entrada me parecen dignos de mención dos elementos que caracterizan la obra, uno formal, el otro material.

(*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia.

Desde el punto de vista formal, el libro se publica en la colección del «Center for Constitutional Studies and Democratic Development Lecture Series» (organismo creado conjuntamente por la Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia y la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados John Hopkins Paul H. Nitze), que tiene como fin la divulgación de los resultados de las investigaciones individuales o colectivas en el campo del Derecho Público Comparado: en congruencia con esa apuesta supranacional, al margen del título bilingüe italiano-español, las contribuciones se publican en la lengua propia del autor (en italiano o en español) con un resumen en todos los casos en cuatro idiomas (italiano, inglés, español y francés). En mi opinión, este proceder posee el mérito de inscribirse en la filosofía de la *Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas de 5 de febrero de 2003 sobre «El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento»*, que pretende iniciar un debate sobre el papel de las universidades «en la sociedad y la economía del conocimiento en Europa y sobre las condiciones en las que podrán desempeñar efectivamente ese papel. El crecimiento de la sociedad del conocimiento depende de la producción de nuevos conocimientos, su transmisión a través de la educación y la formación, su divulgación a través de las tecnologías de la información y la comunicación y su empleo por medio de nuevos procedimientos industriales o servicios. Las universidades son únicas en este sentido, ya que participan en todos estos procesos a través del papel fundamental que desempeñan en los tres ámbitos siguientes: la investigación y la explotación de sus resultados, gracias a la cooperación industrial y el aprovechamiento de las ventajas tecnológicas, la educación y la formación, en particular la formación de los investigadores, y el desarrollo regional y local, al que pueden contribuir de manera significativa».

Bajo el ángulo sustancial, el marco referencial del que parten las diversas contribuciones viene dado por el modo en que la crisis del estado-nación y el avance de la globalización han conducido a la reformulación de la noción de ley como figura emblemática del sistema de fuentes, con la subsiguiente y progresiva aparición de nuevos paradigmas (como los «sistemas de red»), lo que a su vez incrementa las exigencias de cooperación y coordinación entre todos los niveles de

producción normativa en un contexto de *gobernanza multinivel* y *pluralismo institucional* (contribución de Antonio J. Porras Nadales, titulado «*La calidad normativa y los desafíos de la gobernanza*»). Incidiendo en ese marco referencial, se subrayan las consecuencias que para el Derecho Constitucional tiene la irrupción de nuevos *subsistemas* de fuentes en términos de técnica legislativa y de certeza del derecho, con objeto de afrontar la paralela «europeización» de la crisis de las fuentes (ensayo de Lucio Pegoraro, bajo el título «*Il problema della tecnica legislativa come problema costituzionale*»). En estas coordenadas genéricas, completadas por el análisis introductorio de Enrico Pattaro («*Validity Without Norms*») sobre la redefinición de las nociones de validez y competencia en su conexión con el concepto de norma, queda desbrozado el camino para la comprensión de los demás estudios que completan la obra, los cuales descienden a los concretos niveles normativos, tanto el europeo (trabajo de Arianna Vidaschi, sobre «*Gli strumenti di regolazione della tecnica legislativa nell'Unione europea: dai paradossi sulla loro giustiziabilità alla ricerca di una terza via*»), como el estatal (escritos de Manuel Medina sobre «*El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa*», y de Justin O. Frosini acerca de «*Questioni aperte di drafting legislativo nel Regno Unito tra Unione europea, devolution e controllo delle corti*»), el regional (colaboraciones de Francisco Gutiérrez sobre «*Algunos indicadores de calidad normativa: del rendimiento a la calidad*», y de Juan A. Peinado Gracia acerca de «*Gobernanza y captura. Apunte sobre la distribución comercial: el caso de las barreras de entrada a los establecimientos de hard-discount*»), y el local (artículo de Silvia Bagni bajo el título «*La tecnica di normazione con particolare riferimento alle fonti locali*»).

Pero, sobre todo, sin perjuicio de los dos elementos *transversales* reseñados, el libro encierra en tercer término un interés incontestable para los ciudadanos y para los poderes públicos y, por supuesto, para los juristas. A todos nos afecta, en diversos grados, la sujeción a la Constitución y a ese resto del ordenamiento jurídico cuyas normas han de estar redactadas técnicamente de manera tal que su calidad no menoscabe el principio a tenor del cual la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. La obra, por lo demás, reviste una *clásica perdurabilidad*: efectivamente, no por antiguo, el problema en torno al arte de legislar deja de ser cada día más acuciante en la órbita de ese

Estado internacionalmente integrado del que se hacen eco y dan buena cuenta los autores del libro; una integración que, si bien no debe ser ajena al «orden económico y social justo» y a la «digna calidad de vida» que se presenta como designio en nuestro Preámbulo constitucional, ni tampoco ignorar esas mismas exigencias de «progreso social y económico» y de «constante mejora de las condiciones de vida» acogidas en los Preámbulos de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea respectivamente, se ve abocada a afrontar la irremediable inflación normativa. Esta inflación, prácticamente irreductible en términos cuantitativos, sí es susceptible de mejora en el plano cualitativo: de ahí que, no por casualidad, uno de los cuatro desafíos fundamentales del futuro de la Unión Europea (según la Declaración núm. 23 aneja al Tratado de Niza y la Declaración de Laeken de diciembre de 2001) radique en la simplificación del Derecho de la Unión (tanto de los Tratados comunitarios como del Derecho derivado, con reducción del número de instrumentos normativos en este segundo caso, y siendo una de las principales novedades el cambio de denominación de la Directiva y del Reglamento, que pasan a llamarse Ley-marco europea y Ley europea, respectivamente), así como la calidad de la legislación comunitaria (a título de ejemplo, las nuevas tendencias del *drafting* en el Derecho Comunitario incorporadas al *Libro Blanco de la gobernanza*).

En este mismo orden de cosas, si el libro objeto de recensión constituye buena prueba, en el plano doctrinal, de la actualidad de las cuestiones de técnica legislativa, la pertinencia de su publicación queda reforzada si se repara en que la vigencia de esta problemática es ostensible asimismo en el ámbito normativo y en el jurisprudencial: así, por ejemplo, en el ámbito normativo, resulta oportuno mencionar la reciente *Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno* (que modifica la *Ley 50/1997, del Gobierno*); en el terreno jurisprudencial, la STC 184/2003, de 23 de octubre ha comportado un nuevo toque de atención al legislador español en materia de escuchas telefónicas, por aplicación de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Así pues, nos encontramos ante una aportación tanto más importante en la doctrina constitucionalista cuanto que, sobre ser importante la transividad entre la norma y la realidad

en los estudios de Derecho Público (y, más aún, en los de Derecho Constitucional, por la interrelación constante entre lo jurídico y lo político), la obra que nos ocupa no permanece en un plano meramente académico, sino que apunta a los destinatarios últimos de las normas, que no son otros que los ciudadanos, para quienes –como se decía- *ignorantia non excusat*. Claro que, para que esto sea así, correlativamente deben redactar leyes claras quienes están facultados al efecto: desde este punto de vista, no se olvide que la seguridad jurídica es un principio clave del Estado de Derecho al que quedan sometidos *prima facie* los poderes públicos y, en este caso, aquellos que poseen potestades normativas (no sólo los legisladores en sentido estricto), que de tal suerte vendrían a ser los destinatarios inmediatos de la obra que es objeto de recensión.

A este respecto, conviene traer a colación una anécdota recordada por el recientemente fallecido Fernando Lázaro Carreter (*El dardo en la palabra*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores, 2ª ed., 1998, pp. 72-74): al afrontar la redacción gramatical de un proyecto de ley ya aprobado por las Cortes Españolas (aunque el episodio se refiera a 1976, resulta plenamente vigente), las posturas de los procuradores se dividieron entre la de aquellos que querían perseverar en el error gramatical para respetar la supuesta intangibilidad de las normas del procedimiento legislativo que impedían volver sobre un texto ya aprobado y la de aquellos otros que apelaban al sentido común –no necesariamente reñido con el *modus operandi* de los legisladores-. Ante tal escena, que «debió de ser un puro encanto» según el citado académico de la lengua, éste hace notar: «Antes, los primores formales se confiaban al trabajo posterior de una Comisión de Corrección de Estilo, pero, según recuerda el cronista, «estos nobles y claros varones la suprimieron en octubre de 1971, al discutir el nuevo reglamento de las Cortes, porque dijeron entonces que para saber escribir castellano correcto, ellos y nadie más». Por fortuna, los cielos lanzaron un ramalazo de cordura sobre nuestros legisladores, los más reacios pasaron el Rubicón reglamentista, y quedó conjurada la injuria que amagaba contra la lengua castellana. (...) He aquí un caso claro de competencia de legalidades. Pues los procuradores acogidos al *noli me tangere* del artículo aprobado, negaban la superioridad de rango que, sobre aquella ordenanza, poseen las leyes del idioma. Leyes que se han dado en menospreciar y

vulnerar, empezando por un elevado número de políticos que hablan y escriben chapucerísimamente. El famoso Andrés Piquer proclamó ante la Academia Médico-Matritense, en 1768: «Es cosas extravagante que se fíe la salud de los hombres a quien no se puede fiar un párrafo de lengua latina». Exageraba el buen don Andrés, pero no creo que sea hiperbólico alarmarse porque legislen o pretendan legislar quienes sistemáticamente conculcan las leyes que el pueblo español ha impuesto a su lengua, y que son más firmes y duraderas que cualquier reglamento. Ante unos procuradores que no perciben la unidad de la conjunción discontinua tanto... como, lo menos que puede uno pensar es ¡tate, tate! Si no puede confiárseles un párrafo de lengua castellana...».

Al hilo de lo expuesto y a modo de conclusión, cabe subrayar que la obra coordinada por los Profesores Porras Nadales y Pegoraro, además de su indudable interés científico, posee un doble valor añadido en el ámbito estrictamente académico, a saber: de un lado, se inscribe en la idea de movilidad inherente al espacio europeo de educación superior propugnada desde la Unión Europea y por la nueva legislación española en materia universitaria (en particular, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, pretende encaminarse por esa vía de la integración europea de modo que, al margen de las declaraciones contenidas en la Exposición de Motivos, dedica todo su Título XIII al «Espacio europeo de enseñanza superior», artículos 87 a 89). De otro lado, se dedica al estudio de temas claves de nuestro constitucionalismo actual combinando –en expresión de Vlad Constantinesco– el método horizontal (comparado) y el método vertical (supranacional), erigiéndose este último en un enfoque ineludible si tenemos en cuenta la denominada constitucionalización de Europa como uno de los retos fundamentales del Derecho Constitucional de nuestros días. Por tanto, no me resta sino desear gran éxito de difusión y recomendar vivamente la obra reseñada.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

V

Revista de revistas

