

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2010, 214 pp.

M.^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ (*)

La profesora García-Escudero presenta un nuevo libro en el que, afirma, intenta contribuir a crear un estado de opinión en relación con la posibilidad de incluir la calidad de la ley como materia que pueda ser objeto directo de control de constitucionalidad. La autora reconoce que el ambiente jurídico no está todavía maduro para asumir la propuesta por lo que califica su obra como una reflexión; lo cierto es que, además de la reflexión en cuestión, el libro nos ofrece un compendio de técnica legislativa presentada con una sistemática muy pedagógica. El resultado es una obra clarificadora, documentada, escrita con un lenguaje preciso y claro (haciendo honor a su preocupación por el lenguaje jurídico empleado en las normas) y por último especialmente sugerente.

Los mecanismos de técnica legislativa se han venido considerando tradicionalmente como simples recomendaciones referidas a elementos estrictamente formales de las leyes, que no pocas veces se han valorado secundarios frente a la decisión política que supone el contenido material de la norma. Estas recomendaciones podrían, acaso, ser tenidas en cuenta en los distintos momentos de la elaboración de la ley (ya sea en la iniciativa, en la fase parlamentaria de elaboración y aprobación, o en la de sanción y publicación), pero la cuestión es que la no aplicación de tales mecanismos no se valora todavía, como subraya la autora, más que como un simple defecto formal que no afecta a la regulación legal propiamente dicha.

Con la finalidad de superar este concepto la obra presenta una línea argumental que vincula, en un encadenamiento sucesivo y ló-

(*) Profesora titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

gico, tres elementos: el primero, la técnica legislativa como condicionante de la calidad de la ley; el segundo, la calidad de la ley como condicionante en buena medida del tercer elemento, el principio de seguridad jurídica en su doble vertiente objetiva y subjetiva, es decir, como certeza de la norma y como previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos.

El exceso de producción normativa, y concretamente legislativa, que caracteriza el Estado actual ha llevado a una depreciación de la calidad de las leyes como consecuencia de las deficiencias técnicas que se aprecian en ellas, fruto del ritmo acelerado de su elaboración, lo que incide negativamente en su certeza y claridad. Junto a ello, la multiplicidad de fuentes de producción ha desembocado en un maremagnum ingobernable de leyes en el que al ciudadano, e incluso en ocasiones al jurista, le es difícil localizar el derecho aplicable, con lo que ello supone de quiebra del aspecto subjetivo del principio de seguridad jurídica como previsibilidad del derecho aplicable.

La profesora García-Escudero asume que las causas que inciden en la pérdida de calidad de las leyes, la proliferación de normas y de fuentes normativas, es un hecho incuestionable y desde luego inevitable; la cuestión que se plantea es cómo conseguir que en tales condiciones se pueda asegurar y controlar una calidad mínima y suficiente de las leyes. Su condición de letrada de las Cortes Generales le hace especialmente sensible a los problemas que una deficiente técnica legislativa puede proyectar en la calidad de la ley, pero su preocupación se extiende a la función de la calidad normativa, lo que le lleva a su enlace con el principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el artículo 9.3, y de allí al control de aquella calidad en la medida en que afecte al principio en cuestión.

Sobre este planteamiento la autora va desarrollando de forma sistemática su argumentación que fundamenta no sólo en la doctrina sino sobre todo, y esto es casi lo más significativo y lo que da un empaque jurídico singular a la obra, en la jurisprudencia constitucional configurada en torno al principio de seguridad jurídica y su conexión con la calidad de las leyes y la técnica legislativa. Decimos que esta apelación a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional incide en la singularidad de la obra precisamente porque de todos

los fallos emitidos al respecto y citados acertadamente por la autora, sólo uno, la STC 46/1990, aprecia la inconstitucionalidad de una disposición por vulneración del principio de la seguridad jurídica como consecuencia del uso de una deficiente técnica legislativa que supuso tan complicadísimo juego de remisiones normativas que abocaba de hecho a una confusión prácticamente insalvable en relación con la norma aplicable; la situación creada suponía, y así fue apreciado por el Tribunal Constitucional, la vulneración del principio de seguridad jurídica tanto en su vertiente objetiva (certeza y claridad de la norma) cuanto subjetiva (incertidumbre jurídica).

Resulta especialmente interesante y sugestivo que los distintos mecanismo de técnica jurídica que se van exponiendo a lo largo del libro se relacionen con la jurisprudencia constitucional precisamente porque la intención de la autora es poner de relieve la minusvaloración que el Tribunal Constitucional ha hecho de la técnica legislativa, minusvaloración que supone una cierta renuncia del Tribunal a asumir una serie de causas nuevas aplicables al control de constitucionalidad, causas que, incluso apoyándose en su misma doctrina, como indicaremos al final de esta recensión, podría haber ido incorporando paulatinamente.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha afirmado en varias sentencias que no es juez de la calidad técnica de las leyes, pero no por ello ha dejado de advertir, en ocasiones como simples recomendaciones, de los riesgos de determinadas prácticas legislativas (que en muchas ocasiones han sido defectos de técnica legislativa) que ha calificado de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas con el sistema de fuentes; aquí podría abrir el Tribunal Constitucional, sin dificultad, una vía que le permitiese la valoración de la constitucionalidad de las leyes en función de su calidad.

Por supuesto, como no puede ser menos, la formación jurídica de la autora no le permite plantear una tesis maximalista en la que todas las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; por el contrario, tras abordar una gradación general de las cuestiones de técnica normativa en función de su relevancia (defectos irrelevantes, defectos relevantes por su conexión con otros preceptos constitucionales, defectos relevantes

para la seguridad jurídica) presenta en la parte central de la obra un análisis puntual y minucioso de una pluralidad de supuestos concretos que inciden tanto en la técnica cuanto en la calidad de las leyes, relacionando cada uno de los supuestos con las posibilidades que permite abrir como referencia del control de la constitucionalidad de la calidad de las leyes.

A lo largo de los sucesivos epígrafes se van desgranando distintos elementos de la ley integrados en el concepto de la técnica legislativa (título y rango de la ley, homogeneidad en el contenido, el lenguaje de la ley, la inserción de la ley en el ordenamiento) en los que la autora analiza con el rigor y la meticulosidad que le caracteriza desde aspectos materiales (por ej. el problema de la falta de coherencia material entre la iniciativa propuesta y el contenido de las enmiendas presentadas, leyes modificativas, normas derogatorias, etc.) a otros formales (reglas sobre el lenguaje, la puntuación, el lenguaje legal, etc.). Todos y cada uno de los elementos tomados en consideración se valoran en cuanto mecanismo de técnica legislativa y en función de su posible vinculación al elemento conductor de la obra: la calidad de la ley como presupuesto del principio de la seguridad jurídica.

Consecuentemente con el sistema adoptado en la obra, el análisis del repertorio de fórmulas de técnica legislativa de la ley realizado en el marco más amplio que ofrece la calidad de la ley y el principio jurídico ya mencionado deriva, casi de forma necesaria, en el planteamiento de la garantía de aquella calidad.

El primer sistema de garantía es la evaluación legislativa que García-Escudero incluye en la técnica legislativa aunque desde nuestro punto de vista, evidentemente con menos argumentos que los que ofrece la autora del libro, encaja más en las fórmulas de garantía y control de la calidad de la ley que en las de técnica legislativa. Argumenta la profesora García-Escudero que la técnica legislativa no consiste sólo en la articulación de mecanismos para asegurar, en la medida de lo posible, la corrección formal (estructura, lenguaje, etc.) y material (coherencia, remisiones, etc.) de la ley sino que incluye la valoración de la ley en función de su eficacia real, es decir del cumplimiento de los objetivos perseguidos por el autor de la regulación

legal. La lógica de este segundo aspecto de la técnica legislativa es evidente: si la ley tiene como objeto la regulación de unas situaciones y conductas concretas para lograr un fin determinado, aquella regulación sólo puede entenderse justificada en la medida en que su objetivo se alcance.

Por supuesto en la relación entre la regulación materialmente adecuada de la ley y el objetivo pretendido hay que tomar en consideración la existencia de un doble plano, el político y el formal. Desde el punto de vista político la regulación legal responde a una decisión política, legítimamente adoptada y asumida por el órgano que tiene la función legislativa, decisión que en sí es difícilmente controlable más que en términos y por mecanismos igualmente políticos.

El aspecto de la evaluación legislativa que contempla al autora es otro, y desde luego es más objetivo: la verificación del grado de cumplimiento de los fines y objetivos pretendidos por una ley o política pública mediante un conjunto de técnicas interdisciplinares (ciencias jurídicas, economía, sociología, etc.) que permitan su análisis sistemático. El sentido objetivo de esta verificación, que permite desvincularla en buena parte de la norma como decisión política, exige que dicha verificación no se limite a la regulación de una ley sino que debe incluir el examen tanto de la normativa de desarrollo cuanto de las asignaciones presupuestarias. Se trata pues de una evaluación global más técnica que política que la autora reivindica integrada en el concepto de técnica legislativa como evaluación de calidad de la fase aplicativa de la ley, consecuente con las directrices técnicas que se establecen en la fase de formación de la ley.

La evaluación legislativa tiene en la actualidad, concretamente en España, muy poco desarrollo parlamentario y se limita prácticamente a la configuración de algunas comisiones parlamentarias de seguimiento, que no es necesariamente evaluación, de determinadas normas; en el poder ejecutivo existe un desarrollo algo superior desde el momento en que el Gobierno y la Administración son los encargados de ejecutar las leyes y pueden verificar más fácilmente su impacto real referido no sólo a la ley sino, sobre todo, a su desarrollo reglamentario.

En algunos países ya se han creado instituciones específicas encargadas de realizar la evaluación legislativa; al margen de los modelos concretos adoptados, la institucionalización de la evaluación legislativa exige la determinación del órgano llamado a realizarla, ya sea con la fórmula de autoevaluación radicada en el mismo parlamento, o de evaluación externa si se encomienda a un organismo autónomo. Esta segunda fórmula facilita su objetividad y exige, en todo caso, la creación de un órgano técnico, independiente y no partidista al que se asegure la disponibilidad de los datos necesarios y de los medios técnicos imprescindibles para llevar a cabo su función. Como siempre, la gran problemática de este tipo de órganos se centra en acertar con el mecanismo más adecuado de designación de sus miembros que garantice realmente su independencia.

Tras la exposición de los dos aspectos, *ex ante* y *ex post*, de la técnica legislativa al servicio de la calidad de las leyes, concluye García-Escudero dando un paso más, paso que califica de utópico en este momento, pero que no por utópico es inútil. Como es bien sabido, la utopía es lo que hoy no existe pero que puede existir en el futuro.

Retomando lo que es el hilo conductor del libro, se vuelve a insistir como colofón en que la calidad de las leyes está al servicio del principio jurídico de la seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución española. La conexión, no por indirecta menos cierta, entre las técnicas legislativas y el principio jurídico permite abrir un cauce para proponer la posibilidad de control de constitucionalidad de las leyes en las que la vulneración del principio provenga de la no aplicación, o de una aplicación inadecuada o insuficiente, de algunas de las fórmulas que integran la técnica legislativa.

El razonamiento tiene un paralelismo evidente con el aplicado al control de constitucionalidad de las leyes por vicios *in procedendo*; el Tribunal Constitucional ha asumido el control de la constitucionalidad de la ley cuando el incumplimiento de un requisito o trámite procedimental vulnera alguno de los principios básicos que configuran el procedimiento legislativo (pluralismo e integración y participación de las minorías además de la publicidad) en la medida

en que dichos requisitos incorporan los principios constitucionales de la democracia y del pluralismo consagrados en el artículo 1.1 de la Constitución. En el caso de la técnica legislativa el razonamiento es similar, variando el parámetro de valoración que ahora es el principio de la seguridad jurídica. Sin duda los principios que sirven de base en uno y otro caso tienen significados diferentes; el contenido político de los principios de democracia y pluralismo se diluye en el caso del principio de seguridad jurídica, pero al margen de esta apreciación la posibilidad de fundamentar en ellos un control de constitucionalidad responde a un razonamiento similar.

La apreciación de cuándo un vicio *in procedendo* o un mecanismo de técnica legislativa atenta contra los principios constitucionales respectivos sigue igualmente un camino paralelo que impone la valoración singular y caso por caso de cada uno de los supuestos para valorar la incidencia efectiva del vicio o de la no aplicación de la técnica adecuada en el significado último de los principios en cuestión.

La cuestión está en que el Tribunal Constitucional todavía no ha asimilado en toda su dimensión la incidencia de las fórmulas de técnica legislativa en el principio de seguridad jurídica por lo que el libro de la profesora García-Escudero contribuye a iniciar una senda llena de posibilidades futuras. El jurista no se limita sólo a analizar lo que existe hoy, es también función suya sugerir proyectos pausibles con la esperanza de que con ellos se refuerce la garantía de los principios que dan vida al ordenamiento jurídico. Tal es la aportación que la autora nos ofrece en esta obra, no excesiva por su extensión pero enormemente sugerente por su contenido.