

GARCÍA MEXÍA, Pablo; RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (dir.), y HERNANDO MASDEU, Javier (coord.): *La Técnica Normativa: Una necesidad para la realización de la justicia*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Madrid, 2010, 300 pp.

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO (\*)

Estamos ante una obra coral y plural, concisa pero compleja, con participación de trece autores, o doce más el introductor, cuyo común denominador es el interés *iuspublicista* de todos ellos. Añádase que no es meramente un análisis formal, o exclusivamente técnico, como otros que recientemente han aparecido, lo que, sin desmerecer de los oportunos enfoques que cada autor pretenda, le añade el valor material de sustentar una filosofía que resulta de la gran mayoría de los análisis recogidos en la obra, por cuanto la técnica normativa se concibe, desde el propio título de la misma, como instrumento orientado teleológicamente hacia un valor jurídico, constitucional, como es la «realización de la justicia», valor al que el Profesor Rodríguez Arana suma, en su Introducción, otros como la libertad y la democracia.

Al inicio de la obra, desde su Introducción, se da cuenta de las causas que subyacen en «la desatención al modo como las leyes y otras normas jurídicas son elaboradas», la aceleración —recordemos como ya va para un siglo que Carl Schmitt hablaba de «legislación motorizada»— la complejidad y especialización de los problemas en las sociedades contemporáneas, el «surgimiento de múltiples variedades de leyes» —orgánicas, ordinarias, estatales, autonómicas, estatales con afectación autonómica, o, en otro plano, internacionales, supranacionales, nacionales estatales, nacionales autonómicas...— en suma, inflación y solapamiento normativo, tan cercano al «cielo de los juristas» que irónicamente refería Von Ihering, cuanto

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

alejado de la comprensión ciudadana y de la interpretación fidedigna, o, en expresión del autor, de las «condiciones de inteligibilidad de las normas».

Desde estas premisas el libro se estructura en tres partes: La importancia de la Técnica normativa en un Estado Democrático de Derecho; La Técnica normativa en la experiencia comparada, y la Técnica normativa en España.

En la primera parte Jaime Rodríguez Arana, catedrático de Derecho Administrativo de La Coruña y ex Director del INAP, empieza por definir la técnica normativa como «... ciencia social que trata de la forma de elaboración de las normas jurídicas, especialmente de la ley y de las disposiciones administrativas de carácter general...», muy vinculada al principio de seguridad jurídica, como señalara el TC; cuyo objeto material se entronca con la —diríamos— excelencia instrumental, vinculada a los «postulados del Estado social y democrático de Derecho que define nuestra Constitución».

Paradójicamente, señala, la regulación de la «Técnica normativa» suele venir en reglas indicativas del Ejecutivo (aspecto que el Profesor Rodríguez Arana critica agudamente) que proponen regular la elaboración de reglas dispositivas del Legislativo. La ley (fuertemente mediatizada por los principales partidos políticos, dice el Profesor) o de las Administraciones (los Reglamentos, con el creciente aumento de los reglamentos independientes). Puesto que, y así lo señala, esto es lo que se viene entendiendo entre nosotros por «Técnica normativa», y no, como sucede en otros lugares, y, añado, muy especialmente en el entorno europeo y el americano anglosajón, mas pragmáticos ellos, lo que se denomina «*public assesment*» o técnica de post-evaluación de las normas, o análisis de impacto.

Estos principios actúan como punto de partida de la reflexión sobre distintos elementos técnicos relacionados con una buena «técnica normativa», como son: la necesidad de inteligibilidad del lenguaje normativo, la claridad, la indicación precisa en las disposiciones administrativas de si son normas o actos administrativos, la proscripción de las cláusulas derogatorias generales o abstractas, el contenido —dirá citando a Santaolalla— homogéneo, completo y

lógico, el valor interpretativo de la Exposición de Motivos, la uniformidad y congruencia, la coherencia en el «cuerpo» de la norma, la congruencia de la «parte final», la transparencia, la inserción en la cultura jurídica de un país. En suma, afirma, técnica normativa «... como arte de confeccionar las normas, de manera que siempre sean proyección de la justicia...».

La segunda parte aborda el Derecho comparado, a cuyo fin se centra en dos ámbitos espaciales: la unión Europea y Estados Unidos de América del Norte, a cargo respectivamente de Fabio Pascua Mateo, Letrado de las Cortes Generales y Profesor Titular de Derecho administrativo; y de Enrique Alonso García y Ana Recarte Vicente-Arche, del instituto Benjamin franklin de Estudios Norteamericanos, de la Universidad de Alcalá.

El trabajo del Profesor Pascua adopta un punto de partida clásico, cual es la incardinación de Derecho comunitario europeo como un sistema de fuentes intermedio —ni estatal ni internacional—, singular, esto es, añadido, supranacional, como ya señalara hace décadas Von Lindeiner Wildau, cuyos principales problemas, en lo atinente a la calidad de las normas son, según señala: complejidad cambiante, heterogeneidad y atipicidad, y sobreabundancia normativa. Asimismo resalta la incipiente preocupación europea por la calidad normativa, vinculada al denominado problema del «déficit democrático» de la Unión, de modo que, de nuevo nos hallamos ante un concepto mas sustancial que formal de la calidad normativa, que, en efecto, ya desde el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 apuntaba las deficiencias técnicas de las regulaciones relativas al mercado interior desde 1985. A partir de ello tanto los propios Tratados han recogido referencias a la materia: caso del Tratado de Ámsterdam de 1997 —Declaraciones 39 y 42—, como las disposiciones de Derecho derivado, la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993, sobre calidad de la legislación comunitaria o el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión de diciembre de 1998, sobre Directrices comunes de calidad de la redacción de la legislación comunitaria, entre otros.

Vinculado a la necesidad de limitar, en expresión del Profesor Pascua, el «frenesí legislador europeo de las últimas décadas» y

al amparo de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, se han planteado diversas iniciativas europeas como el programa legislativo anual «que implica... (que)... toda iniciativa de la Comisión se somete a dos tipos de controles: los análisis de impacto (*assesment*) y los procedimientos de consulta externa». No siendo ajeno a este tipo de actuaciones en pro de la calidad normativa los intentos recurrentes de simplificación y depuración normativa y la autorregulación mediante acuerdos de buenas prácticas o «pactos de caballeros» sectoriales, o, en otro orden de cosas, la elección de la base jurídica justificativa de la intervención normativa, que determinará si la acción ha de hacerse desde las fuentes normativas del TCE para el «pilar comunitario» o del TUE para el «segundo y tercer pilar», o bien como competencia exclusiva comunitaria o compartida con los Estados miembros, en este segundo caso con evaluación del principio de subsidiariedad, e incluso, el órgano y el procedimiento.

Tras este complejo — por la propia complejidad normativa comunitaria — *excursus*, el Profesor Pascua analiza el contenido de las principales directrices de técnica legislativa del Derecho de la Unión en lo atinente a la estructura de la norma «normalizada» (*legiswrite*), Directriz número 7, con referencia al título (tipo de acto, año, número de orden, Comunidad afectada, instituciones autoras ordenadas por la intervención en el procedimiento, fecha de aprobación y objeto); preámbulo (incluyendo el deber de motivación como garantía para los destinatarios, «vistos» y «considerandos», previstos en las directrices 9 a 11); parte dispositiva (directriz 15, objeto, ámbito, definiciones, derechos y obligaciones, competencias de ejecución, procedimiento, medidas de aplicación, transitorias y finales, artículos, títulos, capítulos y secciones); y anexos (directriz 22, con referencia a los mismos en la parte dispositiva, que contemplan los elementos técnicos del acto). Completan estos elementos las directrices relativas al lenguaje, especialmente complejas en un universo de 20 lenguas, que reiteran la necesidad de claridad, precisión y sencillez. Finaliza el trabajo de Fabio Pascua, a modo de sucinto tratado normativo comunitario, una referencia a la publicación en el *DOUE*, a las normas modificadoras, textos consolidados, codificación y refundición normativa, como técnicas que, desde el espejo racional

de la codificación, pretenden, sobre todo, aligerar el entramado normativo comunitario.

El segundo trabajo de la Parte segunda, a cargo de Ana Recarte y Enrique Alonso, se refiere a la técnica normativa en Estados Unidos, que los autores inician con una referencia al relevante papel de los jueces y otros juristas en los orígenes de la independencia y organización política de Estados Unidos, en parte por la pertenencia del sistema jurídico norteamericano a la familia del *Common Law* y, también, por el carácter democrático y sometido al *rule of law* de la nueva nación americana desde sus orígenes, en la que la ley, frecuentemente, aparece como un deseo muy concreto de la voluntad del legislador de «enmendar la plana a decisiones muy específicas y concretas de los tribunales». Según indican los autores, resulta singular comprobar cómo la iniciativa de control de la calidad normativa —comenzando por la de los propios «*draft bill*»— se originara por la iniciativa privada, a comienzos del siglo xx, de un joven Profesor de la Universidad de Columbia de Nueva York, Joseph Chamberlain quien creó en 1911 el «*Legislative Drafting Research Fund*» en la *Columbia Law School*.

El análisis de la calidad de las normas en el Derecho norteamericano diferencia entre reglamentos y leyes parlamentarias; en cuanto a los primeros llaman la atención sobre el relevante papel de los «*executive orders*» presidenciales, normas que tienen carácter de «autoorganización» que, al proceder directamente de la Casa Blanca no tienen control de calidad y que, sin embargo, y paradójicamente, nos dicen, contienen «los mecanismos de control de la calidad de los reglamentos»; estos estándares de transparencia, participación y «*due process*» limitan la actividad reglamentaria de las agencias que son las principales productoras de reglamentos. A ello se añade la creación en los ochenta de la OIRA y, recientemente, la aprobación de la «Guía de buenas prácticas para las Agencias en la elaboración de reglamentos» recogida en el *Federal Register*, vol. 72, de enero de 2007.

En cuanto a la calidad de las leyes los autores recogen la creación de la Oficina de asesoramiento parlamentario, vinculando el Instituto de la Universidad de Columbia con el todopoderoso *House Committee of Ways and Means* que controla las reglas de procedimiento, produciéndose la institucionalización del asesoramiento con la creación

por ley federal de una unidad en la Cámara, el «*Legislative Drafting Service*», actualmente denominado «*Office of the Legislative Council of the U.S. House of Representatives*» que asesora a la Cámara, sus comisiones y sus miembros, compuesto por unos 30 juristas que participan en todas las fases del procedimiento, y que tienen su paralelismo en el Senado en la *Office of the Legislative Council of the U.S. Senate*. Los autores destacan como no sería posible entender la alta calidad técnica de las leyes federales norteamericanas sin tener en cuenta, además, del órgano de asesoramiento a ambas Cámaras que es el *Congressional Reserch Service*, encargado de preparar Derecho Comparado, antecedentes, análisis de impacto etc. que, incluso tras la promulgación, actúa la *Office of the Law Revision Council*, unidad de la Cámara de Representantes que, además de su misión revisora, se encarga de la publicación del *United States Code*, como consolidación codificada por materias de todo el Derecho federal vigente en Estados Unidos; o el actualmente denominado *Government accountability Office* que especialmente produce numerosos análisis de «*public assesment*» o impacto público de las leyes. Terminan su trabajo con una referencia a los numerosos manuales y guías sobre elaboración y calidad de las leyes que existen en el ámbito de mas de 11 Estados de la Unión, seguida de unas interesantes conclusiones generales, entre las que destaca el hecho del «individualismo» del legislador norteamericano, la escasa disciplina de grupo parlamentario, el fuerte arraigo constitucional en todos los niveles, o el estudio de los «*manuales*» sobre calidad normativa como algo propio de los estudios de Derecho en las universidades norteamericanas.

En la parte tercera de la obra participan nueve autores, profesores de Derecho Público, altos funcionarios, y bastantes de ellos profesionales que, por oficio, han de tratar necesariamente con la materia que constituye el *leit motiv* de la obra, pues, de ellos, cinco son Letrados de las Cortes.

El primer estudio es del Letrado de las Cortes y Profesor de Derecho Constitucional, Fernando Santaolalla López, un enfoque desde la técnica legislativa estatal, a la luz de las nuevas Directrices de Técnica normativa publicadas en el *BOE* de 29 de julio de 2005, que vienen a sustituir a las anteriores de 18 de noviembre de 1991. Con carácter general Santaolalla afirma que las nuevas directrices

aciertan en lo que innovan y yerran en lo que mantienen, de lo que se deduce fácilmente que, en su consideración, las viejas directrices fueron inidóneas. Comienza su reflexión el autor con una definición de la «técnica legislativa» que —afirma— «... consiste en la forma o medios de conseguir que las leyes sean buenas desde el punto de vista formal, esto es, que resulten comprensibles y aptas para ser aplicadas sin problemas...». Constata Santaolalla la creciente preocupación por la técnica legislativa, así como la incipiente entrada del Constitucional en algunas manifestaciones llamativas de «mala praxis» como las leyes de Presupuestos y leyes de acompañamiento (STC 76/1992, entre otras). A continuación, tras destacar el carácter no prescriptivo de las directrices, y su ámbito «universal», esto es respecto de cualquier norma y no solo, como las anteriores referidas a los anteproyectos de ley, el autor, ciñéndose rigurosamente al contenido, va repasando desde los aspectos generales de las Directrices, al título de la disposición, parte expositiva (positiva, afirma el autor, pero que refleja lo que es una práctica tan viciosa como consolidada de incluir la exposición de motivos en el texto definitivo de las leyes), promulgación (en la que se mezclan inopinadamente, sostiene, dos operaciones distintas como son la iniciativa y la propuesta), parte dispositiva, sistemática y división, el artículo, parte final [respecto de la que el autor es muy crítico por considerar que vienen a consagrar «los vicios al uso», remisiones «oportunas y bien expresadas» y los criterios lingüísticos generales que, precisa, son (muy acertados)].

El Profesor Raúl Canosa Usera, catedrático de Derecho Constitucional de la UCM lleva a cabo el análisis de la técnica legislativa desde la perspectiva de la legislación autonómica, estudio que inicia con una reflexión sobre la noción de competencia, esencial en un Estado compuesto, y la variable geométrica del «bloque de constitucionalidad» tan versátil como complejo, y, singularmente evolutivo.

Estas ideas fuerza permiten al Profesor Canosa extraer algunos criterios relacionados con la técnica legislativa, cuales son que tanto el legislador estatal como el autonómico han de actuar conforme al principio esencial de lealtad o colaboración; y, ya desde la perspectiva estatal, la necesaria invocación competencial del legislador, conforme al bloque de constitucionalidad, en el momento de acome-

ter un proceso normativo; o que la norma estatal determine en qué CCAA va a gozar de vigencia de primer o segundo grado; requisito tratamiento de las competencias horizontales; regulación estricta y material de lo básico con normas con rango de ley; carácter excepcional de la leyes de armonización, prácticamente en desuso desde la STC 76/1983. Mientras que, desde la perspectiva autonómica, ante la imposibilidad de una reforma constitucional que hubiera suprimido de la CE el principio dispositivo y clarificado las competencias, señala Canosa que, antes al contrario, los EA de NUEVA GENERACIÓN han incorporado técnicas legislativas orientadas a la ampliación competencial, como por ejemplo las competencias en «cascada», o los «blindajes competenciales», o los preceptos interpretativos competenciales, o la noción de «competencia íntegra»; o la definición de «base» del Estado como principios o mínimo común normativo; aspectos todos ellos que analiza el Profesor Canosa desde la idea de que entrañan una verdadera mutación constitucional que va a requerir nuevos y complejos esfuerzos del TC por determinar la Constitución territorial tras esta nueva ola de EA.

El también Letrado de las Cortes y catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá Martín Bassols Coma aborda la técnica normativa y su aplicación a la elaboración de los reglamentos, no exentos de esta conveniencia de mejora técnica, pese a su multiplicidad de origen, contenido y número, como de hecho previenen las Directrices de 2005. Es más, destaca Martín Bassols, como ya en la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 los artículos 129 a 132 anticipaban algunos de los instrumentos que actualmente forman parte de una correcta técnica normativa, algunos de los cuales, nos recuerda Bassols, aparecen recogidos como garantía en el artículo 105 CE. En efecto, en el actual y vigente artículo 24 de la LG (Ley del Gobierno), se «aprecia un destacado propósito de racionalización... y de mejora de la técnica normativa» reglamentaria, aunque, también nos advierte de que «inoportunamente se ha eliminado la obligatoriedad de la referencia a la tabla de vigencias, aunque son muchas las disposiciones que las incorporan». El estado de la cuestión actualmente no solo apunta a la exigibilidad de los trámites y mecanismos, afirma, sino también «al contenido y métodos instrumentales para la efectividad de los mismos en atención a las nuevas manifestaciones de la potestad reglamentaria».

Nos dice Bassols cómo desde el principio de la «buena administración», incorporado a la Carta de Derechos fundamentales de la UE, cabe perfectamente hablar de la calidad de los reglamentos, especialmente a través del control de la discrecionalidad, materia desde la que el Profesor Bassols aborda otras cuestiones vinculadas a la calidad reglamentaria como son: la relevancia de la memoria justificativa y económica en el proceso de elaboración de los reglamentos, prevista en el artículo 24 de la LG, sobre cuya ausencia dos recientes Sentencias del TS en los Recursos 51 y 53/2005, han erigido la ratio decidendi de la nulidad de una disposición reglamentaria; o la nueva exigencia de origen jurisprudencial de memorias o criterios científicos para apoyar la discrecionalidad administrativa, aspecto que también cuenta con apoyo jurisprudencial (STS de 19 de abril de 2006), de forma que la «evidencia científica disponible» actuará de criterio básico inicial para respaldar el ejercicio de la potestad reglamentaria; o la evaluación *ex post* o de impacto de las normas reglamentarias a través de la Agencia estatal de evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los servicios y de programas de simplificación y reducción de cargas administrativas. Finaliza su análisis el Profesor Bassols refiriéndose a supuestos especiales como son las especialidades en la elaboración de planes urbanísticos y normas ambientales y el procedimiento especial de aprobación de ordenanzas y reglamentos especiales en el Ayuntamiento de Madrid, instaurado por la Ley de Capitalidad 22/2006 que, en sentido material, afirma, guarda una cierta relación con el procedimiento legislativo parlamentario.

El siguiente trabajo corresponde a Pablo García Mexía, también Letrado de las Cortes, y versa sobre calidad en la elaboración de las leyes: la fase parlamentaria de tramitación y aprobación. Se trata de un análisis clásico de las diferentes fases del procedimiento, concebido, en términos tradicionales, conforme a la también clásica nomenclatura de Galeotti, esto es, fase de iniciativa, integrativa y perfectiva; como un *iter*, desde la etapa pre-parlamentaria o externa, a la propiamente parlamentaria y la post-parlamentaria, tanto en lo relativo al procedimiento común, como a los procedimientos especiales; cuyo punto partida constata que «los principales condicionantes del poder legislativo en nuestros días radican en la naturaleza social y en la naturaleza partidaria de nuestro Estado», a lo que se solapan — afirma García Mexía — la progresiva tecnificación, la in-

fluencia de los MCS en la agenda de los políticos, o la proliferación de agrupaciones ciudadanas que desbordan los mecanismos clásicos de representación, por no hablar del papel preponderante de los partidos, a través de los grupos parlamentarios.

Desde estas premisas Pablo García Mexía indica que el procedimiento legislativo se sustenta en dos principios: el de democracia —regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías—, y el de publicidad —de los debates y en la adopción de decisiones—, a los que se añaden los principios de pluralismo y de integración.

El autor se refiere en primer lugar a las iniciativas del Gobierno, sin duda las más relevantes y numerosas, y sus cuatro etapas: enmiendas, debate de totalidad, Comisión y Pleno, que serían tres en el Senado al no haber un debate de totalidad inicial en caso de enmiendas de totalidad que, es bien sabido, no existen en el Senado; sin singularizar el trámite de Ponencia pese a que el propio autor dirá que en el Congreso de los Diputados «prima sobremanera la ponencia». Seguidamente se recoge por vía de referencia las iniciativas de otros sujetos —las proposiciones de ley—, para seguir con la retirada de proyectos y proposiciones, y los procedimientos especiales «especialidades del procedimiento legislativo», en la expresión de García Mexía: el presupuestario, urgencia, lectura única y competencia legislativa plena en Comisión.

Finaliza con unas conclusiones sobre la materia, de entre las que destaca lo siguiente: la creciente participación de ciudadanos y grupos en el procedimiento legislativo, que el autor saluda con interés, si bien matiza que procedería combinar apertura en unas circunstancias (comparecencias, potenciación del papel del Diputado o del Senador, o participación informática) con el mantenimiento de la, llamémosla estanqueidad, para evitar injerencias ajenas al Parlamento en la fase de negociación.

Benigno Pendás García, igualmente Letrado de las Cortes y catedrático de Historia de las Ideas Políticas, en materia similar, lleva a cabo un trabajo de carácter más que descriptivo, propositivo, distinguiendo con buena estructura entre medidas tendentes a favorecer la calidad de las leyes desde la perspectiva de los sujetos, el objeto y la

actividad propia del procedimiento legislativo. En cuanto a las primeras, ciertamente novedosas, incluye, en primer lugar, la instauración de la figura del coordinador parlamentario del proyecto, similar al *rapportteur* francés, o al *relatore* italiano, o al «relator» —señala— de los reglamentos históricos de las Cortes, que actuaría de forma paralela y simultánea a las ponencias, que dirigiría; en segundo lugar, la creación de un órgano consultivo de asistencia jurídica, en materia de técnica legislativa, integrado por Letrados de las Cortes «bajo la dirección de los Secretarios Generales o eventualmente de un miembro de las Mesas», y en tercer lugar, la designación por el Gobierno de un experto para cada proyecto de ley que expondría ante la ponencia el proceso y motivación pre-parlamentario, similar, señala, al draftman inglés.

En cuanto al objeto, plantea la utilidad de que los Informes de Ponencia se estructuren con tres apartados, análisis técnico-jurídico y repercusión de la iniciativa en el Ordenamiento, así como cuestiones de técnica legislativas; información sobre los principios de política legislativa que lo inspiran a cargo del coordinador, con el asesoramiento del letrado; y, exposición sintética de las opiniones discrepantes, bloques de enmiendas etc. que efectuaría el letrado. En cuanto al «Mensaje motivado» del Senado se refiere a la participación del coordinador, junto con el letrado y a una posible presentación por un Senador en el retorno al Pleno del Congreso. Respecto de la actividad, se extiende en que cada órgano participante ejerza «en todas sus dimensiones la facultad de calificación»; que se proceda a un debate de totalidad en todos los proyectos de ley, a la prohibición expresa de presentación de enmiendas nuevas en la fase de ponencia o de comisión, «salvo que tengan materialmente la condición de técnicas o transaccionales»; la presentación del Informe y Dictamen por el coordinador; institucionalización de las comparecencias en Comisión relacionadas con la iniciativa; debate final de naturaleza esencialmente política; o mantener inalterada la Exposición de motivos hasta el final de la tramitación, para entonces incorporar las referencias novedosas.

El catedrático de Derecho Constitucional Luis López Guerra, con el título de «Pluralismo y técnica normativa» analiza, entre otras cuestiones, la necesidad de que los mandatos legales sean coherentes y comprensibles si bien, razona, «la apertura a la sociedad de las

instituciones públicas propia de los regímenes democráticos desarrollados, traslada al ámbito legislativo la complejidad de las condiciones sociales y económicas y dificulta así considerablemente la consecución del ideal clásico de leyes breves y comprensibles para todos». Por el contrario, precisa, cada vez es más necesario acudir a formulas de compromiso, una de cuyas variables puede ser «remitir a las autoridades judiciales la efectiva resolución de los conflictos de intereses con que la ley debería de haberse enfrentado». Y otro tanto sucede con la fase pre-legislativa institucional y social, que atraviesa diferentes instancias sociales, administrativas, consultivas etc. todo lo cual, como dijera hace años un viejo Letrado, experto en el oficio de tramitar leyes, conduce a que la ley sea UN PRODUCTO DE ACARREO siempre y más aún en sociedades pluralistas.

Destaca el Profesor López Guerra cómo esta participación acumulada previa al procedimiento parlamentario, vuelve a suceder en el Parlamento que, especialmente cuando no hay mayoría absoluta, se convierte en un foro de integración de intereses, lo que, sin duda, dificulta que, en estas condiciones, se mantenga un texto coherente y homogéneo.

Claro José Fernández-Carnicero, Letrado de las Cortes, atiende en su análisis a la evaluación normativa *ex ante* y *ex post* que — afirma — deben de quedar en manos del Parlamento. Con carácter instrumental se refiere a la necesidad de cumplimentar el cuestionario de evaluación previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 que incorporaba los criterios de técnica legislativa alemana (Resolución del Gobierno federal de 11 de diciembre de 1984), en lo atinente a la necesidad de la norma, impacto institucional, efectos jurídicos, sociales y económicos etc. o, cita el autor, otros ejemplos de «buenas prácticas» como los recogidos en el Acuerdo interinstitucional de la UE de 2003 «Legislar mejor» o el Informe de la Comisión de 2005, o, en el plano parlamentario, la creación de la Oficina de Evaluación de la Legislación en Francia de 1996, o la Unidad de Escrutinio prelegislativo de los anteproyectos de ley constituida en la Dirección de Comisiones de los Comunes en Gran Bretaña.

Ahora bien, Fernández-Carnicero, da un giro en su análisis cuando afirma que, siendo de interés estas medidas e instituciones «no

cabe ignorar a los profesionales del Derecho» a la comunidad jurídica, pues «la solución a la baja calidad de la ley, no se encuentra tanto en la aplicación de parámetros evaluadores ... o el impulso propio de las instituciones... sino en la concordancia de la conciencia democrática de... quienes asumen el protagonismo legislativo ... y la opinión de la comunidad jurídica...». A este fin propone la utilidad de un instituto, llámese, por ejemplo, «Observatorio de Técnica y evaluación legislativa» que haga un seguimiento externo de la elaboración de la ley con participación de la comunidad jurídica que podría hacer propuestas al Parlamento durante el plazo de enmiendas y, asimismo, llevar a cabo una evaluación post-legislativa de las leyes aprobadas en la legislatura en curso y la anterior.

Marta Villar Ezcurra, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario del CEU, Madrid, reflexiona sobre la calidad de las leyes en un sector específico como es el tributario, no sin antes indicar que calidad de las leyes supone calidad de forma y de fondo, y, en suma, calidad del Ordenamiento.

En el campo tributario la autora señala como se han perdido instituciones —como la memoria tributaria prevista en la LGT de 1963— que hubiera sido muy conveniente recoger en la ley del Gobierno y, por otra parte, reflexiona sobre la técnica defectuosa de las leyes presupuestarias «cajón de sastre», bien que es cierto que corregida por la jurisprudencia constitucional que limita el contenido material de las Leyes de Presupuestos, pero «resucitada» con las denominadas «leyes de acompañamiento» que, desde 1993 y hasta 2003, actuaban como leyes ómnibus, que si bien no plantean los problemas de constitucionalidad de las leyes de Presupuestos, si suponen una técnica que atenta contra la seguridad jurídica que, como señala la STC de 27 de enero de 2003, pueden implicar la existencia de «contenidos abusivos» e incluso, puntualiza la Profesora Villar, «un fraude a la doctrina del TC en relación al contenido de la Ley de Presupuestos». Además, de estas circunstancias contrarias a la calidad de la ley. La Sra. Villar se refiere a las «normas intrusas» (disposiciones tributarias incluidas en otras normas), problemas de lenguaje, los olvidos de referencias en las normas a otras disposiciones, las erratas que no son propiamente erratas, la insuficiencia de memorias, en suma, la falta de claridad y rigor conceptual en la materia de referencia.

El último trabajo de este libro, del que bien podría decirse aquel aforismo «*last but not least*», corresponde al Letrado del Consejo de Estado y Profesor Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, aportación clara, breve y elegante en que analiza la técnica legislativa a la luz del Derecho Comparado, entre el Derecho Romano-Germánico o continental y el Derecho del *Common Law*, respecto de lo cual, sostiene, este último es un Derecho que quiere ser predecible y aquél un Derecho que quiere ser cognoscible. El sistema del *Common Law*, desde la clásica concepción de la ciencia jurídica del Juez Holmes, precisa, se aparece como la predicción de lo que harán los tribunales, el *case law*, en el que el legislador imita al juez, lo que conduce al protagonismo del jurista, verdadero guía por el intrincado laberinto de precedentes y normas, sin el cual resulta imposible cualquier incursión jurídica. Y el Derecho continental como resultado del ideal ilustrado de la codificación, espejo jurídico de la razón.

Para terminar esta aproximación el autor concluye con una referencia a los aliados de la claridad, *versus* los enemigos de la misma, situando entre los primeros el uso correcto del lenguaje —estructura correcta de la frase, simplicidad sintáctica—, un enfoque didáctico, y la referencia a normas generales; entre los segundos cita la que denomina «astucia legislativa» —redactar una norma de forma deliberadamente ambigua—, o la excesiva sectorialización de las normas.

De lo reseñado se desprende lo obvio, que estamos ante una obra muy interesante en materia de técnica legislativa, plural, densa y variada, a la que si hubiera que oponer alguna objeción, sería en relación con la impresión, en la que los «duendes de la imprenta» que todos los que por oficio hemos tenido que ver con la impresión, sabemos que existen, han dejado que se deslizase algún error tipográfico, no suprimiendo alguna corrección de autor; pero en esto, como en otros terrenos, lo esencial es que el producto revele la autenticidad de la voluntad del autor, sin perjuicio de la errata en la forma.