

Astarloa, Ignacio (Dir.):
Memento Práctico de Técnica Normativa
Ed. Francis Lefebvre, 2015, 614 pp.

1. El estudio de la técnica normativa ha adquirido nuevas dimensiones en las últimas décadas. Si bien encontramos grandes tratados sobre la materia con el advenimiento de la época ilustrada y liberal, como los de Bentham con su interés por la calidad de las normas o Montesquieu a través de las primeras directrices de técnica normativa, momento en el que los legisladores comenzaron a ejercer su función con plenitud, no es sino a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se toma conciencia de la necesidad de ser más rigurosos y estrictos en el lenguaje normativo y, con carácter general, en el conjunto de la ordenación del sistema jurídico.

Podemos aducir razones sociales, históricas, políticas o culturales que sustenten la afirmación de que la técnica normativa ha adoptado nuevos carices tanto entre nosotros como a nivel comparado. Sin embargo, hay una razón que ha de prevalecer por encima de las demás: la razón jurídica. Se ha dicho que el jurista de hoy es el que sabe navegar por el ordenamiento jurídico. En el pasado, los ordenamientos jurídicos no eran excesivamente complejos: normalmente, un único centro de producción normativa y, en todo caso, una concreta delimitación de cada uno de los sectores del ordenamiento, permitían conocerlo y asumirlo razonablemente; resultado al que, además, la técnica de la codificación colaboró no poco. Sin embargo, en la actualidad, en un país como España, vemos que los centros de producción normativa se han multiplicado y la complejidad social inherente a nuestro Estado social ha generado una inflación de disposiciones normativas no siempre fáciles de articular correctamente.

Por otro lado, en los estudios académicos tradicionales de las disciplinas jurídicas se ponía el énfasis en la interpretación y aplicación de las normas, descuidando, así, los problemas de su forma de elaboración. Afortunadamente, libros como el que se va a comentar vienen a desterrar esa vieja idea.

* Letrado de las Cortes Generales.

2. El Memento Práctico Francis Lefebvre de Técnica Normativa es una obra colectiva dirigida y coordinada por el profesor y Letrado de las Cortes Generales, Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. Cuenta con un importante elenco de profesionales que han estudiado esta materia o que, día tras día, la ponen en práctica: profesores de universidad, magistrados, Letrados de Cortes y otros profesionales e incluso antiguos parlamentarios. Todos ellos contribuyen, desde distintas perspectivas, a poner en valor la idea rectora que recorre todo el libro: la necesidad más que la conveniencia de dar un impulso destacado a la técnica.

En esta exposición nos vamos a centrar en la descripción tanto del continente como del contenido del libro. Sobre esto último y dada la imposibilidad de tratar todos los temas que se analizan, enfocaré mi análisis en las causas de los problemas a los que tiene que hacer frente hoy en día la técnica normativa, el planteamiento de sus posibles soluciones y, finalmente, la fase ulterior en la técnica normativa que es su propia evaluación.

3. Desde el punto de vista del continente, el libro sigue la estructura de todos los Mementos Prácticos. Para quien esté familiarizado con su uso no supondrá ninguna novedad. En efecto, como otros volúmenes semejantes, además de la habitual numeración correlativa de páginas, se organiza en torno a números marginales que son de mucha utilidad para acceder rápidamente a su contenido. Por otro lado, se combinan tanto la normativa –a destacar, el análisis de las nuevas Leyes 39 y 40/2015– como los estudios doctrinales, ejemplos y anexos prácticos. Y toda esa ingente información condensada en un único volumen, lo que significa, sin duda, un trabajo de mucho esfuerzo que es necesario valorar.

4. Pero lo realmente importante es el contenido del libro. Se estructura en nueve grandes apartados. El primero de ellos es una introducción acerca de la preocupación por hacer buenas normas que nos sirve de contextualización de la obra en general. En el segundo, se plantean los problemas del ordenamiento y de la calidad de las normas. El tercero, conectado, en parte con el primero, incide en la renovación de la preocupación por la calidad de las normas y el denominado “arte de legislar”. A continuación, a modo de capítulo general práctico, se establecen las pautas generales para la correcta elaboración de las normas y la mejora del ordenamiento. Los cuatro siguientes apartados son de contenido eminentemente práctico: se establecen las directrices y manuales sobre la estructura, forma y lenguaje de las normas; se estudia la elaboración de las leyes y el procedimiento legislativo; así como la elaboración de las normas reglamentarias y de los Reglamentos y Ordenanzas locales. El último apartado está dedicado a la aplicación y evaluación de las normas.

5. En la obra que se recensiona, se analizan, de forma detallada, cuáles son los problemas y las posibles causas que están atravesando los ordenamientos jurídicos contemporáneos. Sin extendernos, debemos destacar, en

primer lugar, la proliferación extraordinaria y desmedida de normas dentro de los ordenamientos jurídicos. El mundo de “leyes desbocadas” al que aludía García de Enterría. Pero ya no sólo es una cuestión cuantitativa sino también cualitativa y de insuficiencia del sistema de fuentes. Así, la multiplicación de tipos de normas es un hecho. Hemos de hacer referencia a nuevos tipos de normas de difícil calificación y con una clara influencia anglosajona. Estoy haciendo referencia a productos normativos englobados en la categoría de *soft law* que han contribuido a, de una parte, inflar el ordenamiento jurídico y, de otra, a generar confusión acerca de su obligatoriedad. Recomendaciones, memorándum y otras disposiciones de igual naturaleza son consecuencia de la incorporación de España a la Unión Europea y demás organizaciones internacionales que, ante la imposibilidad jurídica o política de generar normas vinculantes, utilizan esta vía como técnica de compromiso para una actuación posterior de los Estados participantes o de la organización en su conjunto. A título de ejemplo, las disposiciones relativas al medio ambiente comenzaron con la consideración de *soft law* y, con el transcurso de los años, acabaron por incorporarse plenamente y con fuerza vinculante a los ordenamientos jurídicos.

Por otro lado, cada vez es más frecuente encontrar ámbitos de vigencia de las normas muy limitados y ámbitos de aplicación más reducidos. El principio de generalidad de las leyes ha sido desplazado por las leyes-medida o singulares. Pero no sólo el detalle y la singularización de la norma han provocado cierto caos. El fenómeno de las leyes ómnibus y, recientemente, los reales decreto-leyes ómnibus suponen también ejemplos de una mala técnica normativa.

Desde el primer momento en el que aparecieron las leyes ómnibus la doctrina y el Consejo de Estado se mostraron reacios a las mismas. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional quien finalmente declarara su constitucionalidad si bien con reservas, a raíz de la delimitación del contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (STC 76/1992). Recientemente, el propio Tribunal Constitucional (STC 199/2015) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los Reales Decretos-Leyes ómnibus justificando su existencia por el expediente de trasladar los mismos criterios que avalaron la existencia de las propias leyes ómnibus. Sentencia conflictiva que, por lo demás, contó con varios votos particulares discrepantes.

Si nos centramos en el propio lenguaje de las normas, otro elemento que genera problemas es el incremento del carácter técnico de las mismas. Disciplinas tan importantes como las telecomunicaciones o el urbanismo contienen, por su propia naturaleza, preceptos que distan mucho de tener un lenguaje claro y sencillo que pueda ser comprendido por sus destinatarios. Sin embargo, a pesar de estos problemas en el lenguaje, el seguimiento de las normas de la RAE como propugnan las Directrices de Técnica Normativa, soliviantaría con mucho este problema. Al menos, crearía un espacio de seguridad en el lenguaje utilizado.

Recordemos que el jurista británico Hart hablaba de la textura abierta de las normas cuando se refería al halo de certeza e incertidumbre que

tienen todas ellas. Siendo imposible, en la mayoría de los casos, conseguir una plena certeza de la norma, la técnica legislativa pretende acercarse a la misma. Por eso cuando hablamos de técnica normativa hablamos de forma, de estructura pero tal apariencia externa repercute también en el fondo de la norma y en la comprensión conjunta del sistema.

Por todo lo anterior, como se analiza en el libro, los tres elementos clásicos de la teoría del derecho –unidad, coherencia y plenitud– se ven profundamente afectados por estos síntomas. La unidad en nuestro ordenamiento sigue vigente en tanto que la norma cúspide del mismo –la Constitución– articula los principios necesarios para su ordenación. Sin embargo, el carácter preeminente del ordenamiento comunitario hace que pueda verse capitidismínuida. Por su parte, la coherencia del ordenamiento jurídico podemos decir que es una tarea pendiente en tanto que la superposición de disposiciones que regulan una misma materia con ámbitos de vigencia temporal limitados o con una derogación confusa que no es fácil determinar su aplicación. En este sentido, la seguridad jurídica, – un valor que tiene que ser salvaguardado por todos–, se ve claramente afectada. Finalmente, si bien somos conscientes que la plenitud no puede ser alcanzada por un ordenamiento, la tendencia a ella y la regulación en detalle de muchos sectores que afectan tanto a ciudadanos como administraciones públicas ha supuesto, a su vez, un perjuicio para su correcta articulación con respecto al resto de normas.

6. Las cuestiones de técnica normativa son cuestiones jurídicas, sin duda, pero no *sólo* jurídicas. Me estoy refiriendo con ello a la contraposición entre la racionalidad jurídica y la racionalidad política que tan bien tratada está el libro. “*Auctoritas non veritas fecit legem*” es el adagio que resume a la perfección esta situación. En el marco democrático, prima la voluntad política de adoptar acuerdos frente a la corrección jurídica de la normas.

Si tomamos como ejemplo los debates constituyentes de 1978, podemos ver cómo, en no pocas ocasiones, la técnica normativa cedió ante el acuerdo político. Siendo el derecho un instrumento al servicio de los ciudadanos, es lógico que se prime lo político frente a lo jurídico pero no es menos cierto que un exceso de politización de los instrumentos normativos puede desencadenar en la pérdida de su propio fin.

Es evidente que los compromisos políticos pretenden solventar problemas existentes. Pero si no se es cuidadoso en la ejecución de esa solución –y aquí es donde entraría la técnica normativa– podrían generar efectos no deseados. En consecuencia, el rigor técnico no debería estar reñido con el acuerdo político. Para ello, sería necesaria la incorporación de instrumentos correctores que pudieran favorecer esta situación. Así, para el marco del procedimiento legislativo, resucitar la vieja Comisión de Estilo que contempla en el art. 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados, podría ser un primer paso a considerar.

7. La mala utilización de los instrumentos normativos es otra de las causas que se encuentra en el origen de las deficiencias de los ordenamientos jurídicos actuales. Como se explica en la obra recensionada, la pluralidad de instrumentos normativos añadido a la pluralidad de instancias normadoras implica repensar el sistema de fuentes y el propio ordenamiento en general. Sin embargo, el gran reto va a consistir en conseguir un equilibrio entre las necesidades inherentes a un Estado social, regulador y prestador por definición, y la simplificación de la abundancia normativa.

En lo relativo a la estricta simplificación del ordenamiento, los autores ponen el énfasis en los efectos o impacto que puede tener esta situación en la economía. Sin duda, que la toma de decisión acerca de si es posible una reducción de la inflación normativa afecta a los intereses económicos. De ahí que, como hemos dicho, el equilibrio siempre será necesario. Así, alguna de las propuestas que se trasladan es la reducción de la propia legislación, la eliminación de trabas administrativas en línea con la desregulación propugnada por la OCDE o el establecimiento de programas de evaluación y racionalización normativa. En consecuencia, hay que distinguir entre aquellas medidas que pretenden expurgar el ordenamiento jurídico y aquellas otras que buscan una simplificación administrativa. En este sentido, entre las primeras, destacamos la derogación periódica de las normas obsoletas o la refundición de textos, mientras que entre las segundas, de mayor calado y con mayores implicaciones, se propone la claridad o sencillez de la intervención administrativa, la reducción de los trámites para evitar dilaciones innecesarias o la reducción de los supuestos que justifican el silencio administrativo negativo. Pero, además, se añaden otras actuaciones activas por parte de las Administraciones Públicas como son la previsión de inscripciones de oficio en los registros públicos, la acumulación de trámites o la mejora de los medios telemáticos. De esta forma, en línea con la creciente preocupación acerca de la racionalización del sector público y su actuación, podría conseguirse una mejora que favorezca la seguridad jurídica.

8. Mención específica requiere el tema de la codificación. Los autores realizan algunas reflexiones que conviene traer a colación para valorar la procedencia de volver a este método como elemento solucionador de la dispersión normativa. La primera es que junto con las recopilaciones públicas, existen numerosas recopilaciones privadas que unido a la bases de datos facilitan mucho la labor de búsqueda de legislación y garantizan la seguridad de qué disposiciones están en vigor y cuáles no. La segunda es la posición que debe tener actualmente la Comisión General de Codificación. Sin duda, con su creación a mediados del siglo XIX como necesidad imperiosa derivada del movimiento codificador, se pudo actualizar la legislación española con un notable éxito tanto jurídico como social. Perdida ya, en parte esta función, su posición como órgano superior de asesoramiento al Gobierno legislador tiene que ser puesto en valor y potenciarse para pasar a ser una auténtica Comisión General de *Legislación*. Finalmente, en relación con lo anterior y como ha señalado algún autor, es necesario llevar a cabo

una codificación moderna manteniendo el objetivo inicial de la Comisión General de Codificación y actualizar la técnica codificadora en las leyes nucleares de los grandes sectores del ordenamiento jurídico.

9. Como hemos dicho más arriba, cualquier cambio normativo tiene que ser valorado en sus justos términos para poder tener una idea precisa de si ha generado efectos positivos o negativos y, en su caso, proceder a corregir sus desviaciones. Aquí es donde entra en juego la evaluación de las normas, a la que los autores dedican un capítulo específico.

La evaluación de las normas puede hacerse desde dos puntos de vista: legislativo y judicial. Nos interesa exclusivamente el legislativo. A la hora de implementar la evaluación *ex post*, es necesario tomar alguna decisión previa. La primera ha de ser quién es el órgano encargado de tal evaluación. Aquí podemos encontrar una opción legislativa, ejecutiva o, incluso, un órgano ajeno a estos dos poderes creado *ad hoc* que realice un análisis transversal. La segunda cuestión a delimitar es el contenido de la evaluación. En el libro se nos dan algunas claves: el análisis del marco regulatorio en vigor, la aplicación de la ley y el impacto si es esperado o no. Conviene precisar, de otra parte, que la evaluación legislativa *ex post* tiene que ser diferenciada de la evaluación de las políticas públicas. Si bien es cierto que necesariamente ha de influir sobre las mismas, no es menos cierto que cada una tiene que tener su propio espacio. Esto no obsta para que la evaluación normativa no tenga un carácter multidisciplinar en el sentido de que no sólo se realice desde la perspectiva estrictamente jurídica o técnica y, además, tenga un carácter sistemático de consideración conjunta del ordenamiento jurídico.

En cuanto a los fines que debe perseguir, los autores ponen de manifiesto que la idea-rectora tiene que ser proporcionar un servicio de mayor calidad al ciudadano, principal destinatario de las normas. A ello, hay que añadir la función educadora para los legisladores en el sentido de ser capaces de trasladar los resultados obtenidos y, en todo caso, valorar el análisis *ex ante* con el *ex post*.

Como digo, la evaluación de las normas tiene una trascendencia especial en el marco de los estados contemporáneos. El Estado social junto con el desarrollo del estado autonómico y la pertenencia de España a la Unión Europea con las consiguientes obligaciones, así como el avance científico y técnico implica un cambio en profundidad en el quehacer de los legislativos.

10. A lo largo de esta recensión hemos pretendido poner de manifiesto la necesidad de profundizar en la técnica normativa superando los postulados teóricos y llevándolo al terreno práctico. La obra recensionada cumple con creces este cometido: el equilibrio entre la teoría y la práctica hace que sea de suma utilidad y consiga un espectro de público muy amplio. En consecuencia, es un buen libro, sugerente, que invita a la reflexión pero sin perder de vista el carácter práctico, que merece el reconocimiento por parte de los que intentamos, a través de nuestro trabajo, mejorar la calidad de las leyes.