

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ASTARLOA, Ignacio (dir.): *Técnica normativa (2016-2017). Memento práctico*, Francis Lefebvre, Madrid, 2015, 624 págs.

Ignacio Astarloa es, entre otras muchas cosas y por encima de todas ellas, un letrado de las Cortes Generales de raza. Y que, en los años ochenta y noventa del pasado siglo, llegó a ser lo máximo en su congregación, tanto en el Parlamento Vasco (letrado mayor) como luego, bajo la Presidencia del inolvidado Félix Pons, en el Congreso de los Diputados (secretario general).

Sorprenderá al lector que la recensión de uno de los *Mementos* de Lefebvre (obras por así decir anónimas, porque en la portada, para resaltar que lo importante es una colección que, en efecto, y así verse el concreto ejemplar sobre tal o cual rama del ordenamiento, obedece a un formato modélicamente homogéneo) comience por levantar el velo y poner sobre la mesa el nombre de una persona física. Pero es que no hacerlo así sería tanto como comportarse deshonestamente con la verdad: este libro, por su carácter no convencional, no existiría (más aún: ni tan siquiera habría sido imaginado) sin la personalidad de quien, según se termina reconociendo en las primeras páginas, ha sido el «director

y coordinador» —las dos cosas— de lo que, por lo que demás, constituye un empeño colectivo, al haber colaborado en el mismo otros siete juristas, con experiencias por cierto muy variadas: en los propios Parlamentos, la academia, la judicatura o la abogacía.

En cuanto a su contenido, el libro presenta la singularidad, dentro de la literatura jurídica, de que pone el foco no en el *qué* de las normas (lo que ordenan, prohíben o permiten y las consecuencias de su transgresión), sino en el *cómo* de las mismas: su proceso de elaboración, denunciando sus (ostensibles) carencias (y lo muy grave que de ahí se deriva) y proponiendo vías para salir del hoyo. De hecho, el análisis comienza con unas palabras que son su mejor tarjeta de presentación: «Éste es un trabajo sobre las normas. Sobre cómo son las normas, pero, sobre todo, cómo deben ser y qué conviene hacer para conseguirlo». Con ese propósito, «se examina a fondo cómo se están haciendo toda clase de normas hoy en día. En consecuencia, se hace inevitable examinar también las muy serias deficiencias que afectan en estos tiempos a la calidad de las normas y la coherencia de los ordenamientos». Pero en el bien entendido de que «no es ésta una obra de problemas sino de soluciones y alternativas. Se ana-

lizan sobre todo los cambios que se están introduciendo en todas partes para mejorar la técnica normativa y los que podrían introducirse para hacer todavía mejor las cosas. Para conseguir entre todos que se hagan buenas leyes parlamentarias, buenas disposiciones gubernamentales y buenos reglamentos y ordenanzas locales». A su vez, «para propiciar con todo ello una mejora general del ordenamiento. Se trata de analizar cómo hacer mejor legislación para disponer de un mejor ordenamiento, de un mejor derecho. Entre otras cosas, para que goce de un mayor prestigio, una mayor legitimación y una mayor aceptación social. En definitiva, para que sea más útil y se cumpla y respete más y mejor».

Son expresiones que muestran que los autores, lejos de toda complacencia, no ignoran lo imperfecto y triste de la realidad jurídica de estos momentos también desde el punto de vista meramente formal: la calidad de las normas está sin duda por debajo del mínimo exigible, con lo cual se resiente la coherencia de los ordenamientos y, en segunda derivada, el prestigio de lo jurídico, su legitimación y su aceptación social. Pero piensan que todos esos males tienen arreglo. Son, por tanto, unos regeneracionistas. A esa línea de pensamiento, tan actual en esta época de crisis profunda de la segunda Restauración, se adscribe sin duda la obra que constituye el objetivo de esta glosa. Es un libro, sí, descriptivo de una realidad nada satisfactoria, pero que también prescribe medidas para (dentro de lo posible) mejorar. Lo dicho: regeneracionismo tan puro y noble como el del mismísimo Joaquín Costa con su legendaria receta de «despensa y escuela», aunque, por

supuesto, con otro campo de mira —el *cómo* de las normas, se insiste— y hecho con los ojos de quienes vivimos y sufrimos en la atribulada España (y, para nuestra mayor desgracia, en la Europa que hace un siglo Ortega y Gasset veía como la solución) de comienzos de 2016.

El libro —un proutuario para los hacedores de normas, por así decir— consta de nueve capítulos, a saber:

— I: «La preocupación por hacer buenas normas» (páginas 9 a 13). Es ahí donde, al inicio, se encuentran las palabras que han sido transcritas. Se recuerda que «la preocupación por hacer buenas leyes ha existido siempre», con citas de muchos autores para corroborarlo, pero «esas preocupaciones seculares han alcanzado un nivel extraordinario», porque «los ordenamientos contemporáneos atraviesan muy graves problemas, entre otras cosas por los obstáculos existentes para hacer en este tiempo normas de calidad». El capítulo se cierra con una reflexión general, a modo de anuncio de lo que va a venir a continuación y también de admonición para el lector: «Como podrá comprobarse, la obra desprende un aroma confiado de regeneración. Los autores somos conscientes de las inmensas dificultades que plantea la mejora de la legislación y la recuperación de los principios fundamentales del ordenamiento (de *labor immensa, casi imposible* ha hablado Santamaría Pastor). Pero se trata de que cada cual aporte lo que le corresponde para sumar todos los esfuerzos necesarios para avanzar en la mejora de nuestro derecho, sin desalentarnos ante la lentitud de los progresos de un proceso que va a ser necesariamente largo».

— II: «Los problemas del ordenamiento y de la calidad de las normas» (páginas 15 a 28).

— III: «La renovación por la preocupación por la calidad de las normas y el arte de legislar» (páginas 29 a 96). Y es que no estamos del todo en mantillas: en los últimos años se ha reflexionado mucho y bien sobre la técnica normativa y la necesidad de hacer mejor las cosas, tanto en Europa y en el mundo (porque el problema, de más está decirlo, no resulta privativo de la piel de toro) como, ya dentro de España, en el Estado —en singular, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2015 con las Directrices de Técnica Normativa y el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo— y también en las comunidades autónomas. Con estudios finales sobre la naturaleza —por lo común, no normativa en sentido estricto, al no establecerse para su incumplimiento ninguna sanción, y menos aún la de invalidez— de las reglas correspondientes y sobre la (pobre, en lógica consecuencia) exigencia judicial de las tales reglas.

— IV: «Pautas generales para la correcta elaboración de las normas y la mejora del ordenamiento» (páginas 97 a 180).

— V: «Directrices y manuales sobre estructura, forma y lenguaje de las normas» (páginas 181 a 212). Con enumeración agotadora de lo existente y sus contenidos.

— VI: «La elaboración de las leyes y el procedimiento legislativo» (páginas 213 a 279). El objeto de la explicación se encuentra mayormente, como es obvio, en los Reglamentos de las dos Cámaras de las Cortes Generales.

— VII: «Elaboración de las normas reglamentarias» (páginas 277 a 330). Con particular estudio de lo establecido en las Leyes 39 y 40/2015, ya publicadas pero aún no vigentes cuando se redactó el libro.

— VIII: «Elaboración de Reglamentos y Ordenanzas locales» (páginas 331 a 366).

— IX y último: «Aplicación y evaluación de las normas» (páginas 367 a 420). Se analiza sobre todo su impugnación jurisdiccional y los consiguientes efectos.

Luego viene una «Bibliografía» muy extensa: hay que ver la cantidad de gente, y también la calidad intelectual de muchos de ellos, que en los últimos tiempos se han preocupado por estos asuntos. Y más tarde el lector tiene a su disposición unos Anexos, que cubren las páginas 437 a 607, en donde se reproducen, aparte de varios textos europeos, las dos cosas españolas que ya conocemos: las Directrices de Técnica Normativa de 2005 y el Real Decreto de 2009 sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El libro se cierra —páginas 609 a 620— con un «índice de conceptos», denominado «tabla alfabética». La entrada más repleta es probablemente la del Consejo de Estado: no extrañará al lector, porque en efecto las Memorias del Alto Cuerpo Consultivo son mencionados a lo largo del texto en numerosas ocasiones y casi siempre, por cierto, en sentido laudatorio.

¿Valoraciones que puede merecer? Muchas y —dentro de lo discutible de la materia— muy positivas. Para empezar, por su mera existencia: la falta de calidad de las normas (y del ordenamiento en su conjunto)

es algo que denunciarnos todos a diario y con crudeza, pero las diatribas, aun violentas, no suelen pasar de ahí. Hora era llegada de que se abordase monográficamente el asunto y además se propusieran soluciones.

Del libro hay que elogiar, en segundo lugar, su exhaustividad. Son más de 400 páginas y para más inri con el (minúsculo) tipo de letra de esta editorial. El lector saca la impresión de que nada ha quedado por decir, ni en el plano del *ser* ni tampoco en el del *deber ser*.

Tercera cosa positiva a resaltar: la sinceridad y profundidad de los juicios emitidos a lo largo del texto. Que Ignacio Astarloa haya militado en un partido político en los últimos tiempos (y que incluso haya sido diputado por sus listas en varias legislaturas) pudiera retraer a los potenciales lectores a la vista de las patologías (autocomplacencia, vaciedad y previsibilidad, por ser benévolo en los calificativos) del lenguaje que suelen gastar quienes, así provinieran de un medio ilustrado, pasan un día a desempeñarse en ese mundo donde todo es, para decirlo con la palabra feliz de Gracián, disimulo. Que nadie piense que es el caso: las más de 400 páginas están llenas de opiniones (hacia el presente) y consiguientes propuestas (para el futuro) que, como es obvio, podrán compararse o no, pero a las que nadie intelectualmente honrado podrá descalificar por su tacticismo, su carácter sectario o su falta de hondura.

Cuarto elogio a formular, más la oportunidad de la publicación, la exhaustividad de su contenido y la sinceridad de sus juicios de valor: el realismo y sentido común de las medidas que se ponen sobre la mesa. Los autores saben muy bien que el

regeneracionismo tiene, como todo lo bueno, su variante extrema y nociva —es como los medicamentos: una pastilla cura, pero diez pueden terminar matando—, que en el pensamiento español fue (y, con ese u otros nombres, sigue siendo) el arbitrio. Guste o no, en estos comienzos del siglo XXI, y como factor inescindible de la ola globalizadora, vivimos en la civilización del espectáculo (de lo efímero, de lo aparential, de lo emocional o incluso lo pasional) y sucede que en la vida política —porque la elaboración de las normas es y nunca va a dejar de ser una tarea política— esos rasgos dionisiacos y nada apolíneos no sólo están presentes sino que lo están de una manera especialmente acentuada y cruda. Y eso tiene inexorablemente como consecuencia que normas va a tener que haber muchas más que en siglo XIX y que su elaboración va a ser más acelerada, porque el tiempo de las cosas está cada vez más contado: es lo propio del famoso «Derecho de situación». Las cosas hay que hacerlas mejor a la hora de dictarlas si de una vez por todas queremos una España que se reconozca más en Dinamarca que en Venezuela, por supuesto, pero volver a la sociedad preurbana y preindustrial del siglo XIX no es posible (ni bueno) y los autores son los primeros en saberlo y en ponerlo de relieve en cada una de las reflexiones del libro. En lo suyo no hay, desde luego, la añoranza de los tiempos de un Manuel Alonso Martínez, supuestamente idílicos, en que a veces se suele caer en este tipo de contextos.

Llega la hora de concluir. A la vieja política —la historia se repite, y aun las palabras, casi un siglo exacto más tarde: otra vez se está emplean-

do el nombre de partidos dinásticos, por poner un simple ejemplo— le ha terminado llegando en este 2016 la hora del ajuste de cuentas, ya veremos con qué resultado concreto. Y de esa tarea inexcusable de limpieza y desescombro no podían quedar a salvo unos aspectos aparentemente menores, pero decisivos, como son los modos de producción de normas que hemos venido observando los españoles en las últimas décadas. Tenemos, sí, muchos legisladores, pero todos ellos con el rasgo común de que han venido dedicándose a pelearse entre sí y, una vez cada uno dentro de su terreno propio, actuando *a la diablo*, para decirlo de nuevo con palabras de Ortega. La consecuencia es que, al final del día, y ante la galimatía indescifrable en que ha degenerado el planeta de lo normativo, la fuente del derecho por excelencia ha terminado siendo no ya la jurisprudencia, concepto respetable donde los haya, sino la voluntad individual, espontánea y soberana de la persona de cada juez. Si, *voluntas* y no *ratio*, como nos ha puesto de relieve otro grande, Alejandro Nieto: y es que la Constitución proclama que Sus Señorías están sometidas al imperio de la ley (en singular), pero guarda silencio, ay, sobre qué sucede cuando las normas concurrentes son más de una. Y en esas estamos. Al noble e indispensable empeño de salir de esa situación, lamentable por muchos motivos (tarea que requiere, en efecto, y aun siendo por sí algo insuficiente, la mejora de la calidad de las norma y a ser posible la reducción de su cantidad) está dirigido este patriótico libro. Ojalá que sus autores se vean secundados, lo que tiene como condición, en primer lugar, que por quien corresponda se

les lea. Y (por una vez) con reposo. Porque les va mucho en ello: la naturaleza de las cosas ha querido que, en los Estados de Derecho, los hacedores de preceptos ocupen, en lo conceptual y también en lo secuencial o cronológico, el principal de los tres lugares, el propio del legislativo, pero eso no significa que están exonerados de la carga de ganarse su espacio día a día y en buena lid. Si no hacen las cosas bien, no ya los segundos, los del ejecutivo, que al cabo poco importan, porque su dominio es intenso pero efímero, sino sobre todo los terceros, que siempre andan al acecho, se van a terminar adueñando del todo de la casa.

Antonio JIMÉNEZ-BLANCO
CARRILLO DE ALBORNOZ
Universidad Politécnica de
Madrid

CASSAGNE, Juan Carlos: *Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)*, Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2015, 560 págs.; Reus, Madrid, 2016, 536 págs.

En 2015 se ha publicado el libro del profesor argentino Juan Carlos Cassagne, *Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)* La obra se ha publicado en Argentina por la editorial Thomson Reuters La Ley y, en España, por la editorial Reus.

El libro se compone de un prólogo y de nueve capítulos. Los dos primeros son el punto de partida del trabajo. El primero, relativo al nue-