

A partir de ahí, la autora explica que, para el reconocimiento de derechos fundamentales a las personas jurídico-privadas, resulta imprescindible, también, la concepción objetiva y sus distintas manifestaciones. Es, por eso, que analiza con detalle la doctrina del efecto de la irradiación de los derechos fundamentales como normas objetivas y, también, su configuración como deberes de protección de los principios jurídicos que llevan inherentes por parte de los poderes públicos, en especial, por el poder legislativo y por la Administración. Por último, Alarcón estudia la teoría de los derechos fundamentales concebidos como garantías institucionales y cómo esta concepción ha ampliado los derechos (libertad de información, libertad de educación, etc.) de las personas jurídico-privadas que están protegidas o resultan afectadas por esas instituciones.

IV. Como ha podido comprobarse, este libro no se refiere únicamente a la titularidad de los derechos fundamentales por las personas jurídico-privadas, pues su contenido es mucho más ambicioso, analizando con rigor las diferentes concepciones y teorías elaboradas por doctrina y tribunales al respecto tanto en España como en países de nuestro entorno e incluso alejado de nuestros parámetros jurídicos, como es el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América. Además de lo anterior, la obra responde a una sistemática adecuada; las ideas están ordenadas y el texto está bien escrito, fácil de leer y, por tanto, de comprender, huyendo de ese lenguaje complejo y farragoso que utilizan algunos, de ese desorden expositivo que con frecuencia solamente encierra contradicciones e incongruencias y en no pocas ocasiones provoca que el lector abandone la lectura. Esta monografía es un buen ejemplo de todo lo contrario, como su autora lo es del buen hacer universitario.

Eloísa Carbonell Porras
Universidad de Jaén

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ: *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, 284 págs.

¿En qué consiste la (mala) calidad de las normas? ¿A sus defectos o imperfecciones corresponde algún tipo de derecho o interés exigible, derivado, por ejemplo, de la seguridad jurídica? ¿Puede haber remedios o técnicas que construyan a que quienes fabrican las normas las fabriquen mejor? ¿Tiene la inteligencia artificial algo que decir en todo esto? A estas relevantísimas preguntas ha dedicado Elsa Marina Álvarez González el libro objeto de la presente recensión.

El asunto de la técnica normativa y la calidad de las normas no es nuevo en España, y sobre él se han escrito muchas páginas en los últimos veinte o treinta años (siendo pionero el GRETEL, grupo de estudios de técnica legislativa impulsado por Pablo Salvador en 1984). También sobre temas colaterales, como el uso

mismo del lenguaje, o sobre la regulación de sectores económicos, estilo Ogus o Stigler, concebida desde un punto de vista economicista similar al de Posner. A este respecto la perspectiva de los juristas, por lo menos de los publicistas, ha ido evolucionando. Desde la inicial crítica (por todos, J. Bermejo Vera, *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento plural*, 2005) se ha transitado por los intentos de racionalización de la producción normativa (Atienza, Calsamiglia), pasando por análisis escépticos y certeros como el de Tomás-Ramón Fernández cuando denuncia el abuso de la palabra «derecho» en el sentido de «derechos subjetivos» (en su artículo de 2008 en el libro-homenaje a Lorenzo Martín-Retortillo).

Me parece que los juristas de las nuevas generaciones, como es el caso de la autora, que posiblemente hayan manejado poco papel (los libros los tienen en la computadora, y no llegaron a conocer el papel del *BOE*), estén en contacto cibernético con académicos en todo el mundo, no conciban dar clase sin tecnología audiovisual, etc. tienen otras inquietudes y otros enfoques. Esto se manifiesta claramente en el libro objeto de esta recensión. Según señala el profesor Vera Jurado en el prólogo, «en los próximos años la investigación jurídica será diferente», porque quien se dedique a ello «no estará simplemente frente a una nueva realidad a la que aplicar las tradicionales categorías jurídicas, sino que tendrá que asumir nuevas propuestas de pensar, crear y aplicar el derecho» (pág. 13). Y para ello probablemente esos juristas más jóvenes estén mejor preparados que los que conocimos la LPA del 58 y estudiamos bajo el plan de estudios del 53.

Este es el contexto en el que se sitúa la obra de Álvarez González, profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Málaga. Tres son las partes de que se compone: la primera es la función normativa, la segunda es la técnica legislativa y la tercera es la inteligencia artificial. La autora ha añadido algún que otro *excursus*, y salvo en unas pocas páginas ha dejado de lado otras cuestiones en boga como la producción normativa multinivel (sea domésticamente o internacionalmente). Esta opción metodológica me parece realista, y de agradecer, porque de otro modo el objeto de la obra se podría haber difuminado demasiado, amén de ser posiblemente inabarcable para la capacidad de un único investigador.

El diagnóstico de la primera parte dedicada a la función normativa es muy certero. Y algunas de sus páginas son bastante originales (como el capítulo 4, dedicado a algunos aspectos de la potestad reglamentaria que, por lo general, quedan orillados cuando se estudia la producción de normas). Creo que el lector se puede quedar con la miel en los labios. Porque me parece que de ese diagnóstico tal vez se deberían extraer algunas conclusiones, o incluso meras constataciones, que la autora, acaso por exceso de modestia, no formula. Por ejemplo, en no pocas ocasiones de los espacios de ambigüedad, oscuridad o lagunas en las leyes o los reglamentos (o sea, de discrecionalidad) se dice que son fruto de una mala técnica normativa. Y ello no es siempre así. Puede no ser un defecto, o fruto de un descuido, sino la consecuencia de una opción deliberada de quienes han

elaborado y aprobado las normas, y reflejan pactos y transacciones entre partidos o grupos de presión destinados a no cerrar su interpretación, permitiendo varias posibilidades. O sea, el asunto se queda abierto, y los partidos o grupos de presión le dan una patada adelante al balón con la esperanza de que el rechace les favorezca. Los acuerdos de las subcomisiones de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos que, con ese o con otro nombre, adoptan las Comisiones Bilaterales Estado-CC.AA., reflejados en el art. 33.2 de la LOTC y publicados en el *BOE* lo reflejan bien a las claras. En no pocas ocasiones, esos acuerdos y transacciones, con la finalidad loable de evitar un recurso de inconstitucionalidad en materia competencial, hacen decir a la norma lo que no dice, o sientan una interpretación asombrosa. Ello no es de extrañar, porque la LOTC dice bien claro que mediante esa fórmula «se inician negociaciones para resolver las discrepancias», o sea, se negocia la interpretación de la ley, «pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo».

Hay otros muchos ejemplos no ya de ambigüedad sino de distorsión del sistema de fuentes o de ausencia de verdadero contenido normativo. Lo primero da para reflexionar, y algunos autores ya lo han hecho, sobre la presencia relativa que tienen, o que deberían tener, la ley, el reglamento y los instrumentos de planeamiento, y no solo en materias libres de reserva de ley. Al respecto véanse las muchas leyes autonómicas cuyo contenido en absoluto necesita ser regulado por la ley, sino que es meramente reglamentario (mujer rural, de perros-guía, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, de promoción del deporte, del sistema de préstamo de los libros de texto, de regulación de la figura y funciones de los cronistas oficiales, etc.). Naturalmente, son opciones legítimas de los legisladores, generalmente autonómicos, que muchas veces consideran que deben justificar su existencia haciendo leyes, incluso ese tipo de leyes. Eso es la política. Pero el jurista que lee, analiza y maneja esas leyes tiende a pensar que quienes las diseñan, elaboran y aprueban no son conscientes de las consecuencias y trampas de esta congelación de rango.

De lo segundo, o sea de leyes privadas prácticamente de contenido jurídico o normativo, existen otros muchos ejemplos. Me refiero a la proliferación de leyes-panfleto o leyes-manifiesto (leyes de cultura de la paz, de economía social o sostenible, de una sociedad libre de violencia de género, de promoción de la diversidad sexual, del medio rural, de memoria democrática, de integridad y ética pública, de justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas comunitarias); a leyes que dicen regular un derecho y no regulan nada que se le parezca (Ley 1/2010, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y otras muchas con título similar); a leyes que emplean la exposición de motivos para seguir haciendo oposición (la E. de M. de la LO 5/2021 de derogación del art. 315.3 del Código Penal denuncia «un proceso constante y sistemático de desmantelamiento de las libertades» que habría llevado a cabo la precedente mayoría parlamentaria, e imputa a la legislación anterior «ataques directos» a los trabajadores y «disuadirles» de ejercitar sus derechos, tachándola de contraria a la Constitución y a

los tratados de la OIT); a leyes destinadas exclusivamente a construir una identidad histórica (véanse las leyes castellano-manchegas 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del año 2004, cuyo contenido cabe en un renglón y en cambio su prolija exposición de motivos alberga un pintoresco relato de la historia de las seis principales ciudades de la Comunidad Autónoma); o finalmente a que en la legislatura nº 14 (2019-2023) haya habido hasta el momento 19 leyes orgánicas de reforma del Código Penal. En la era del *twitter*, o de la red social que la haya de sustituir, se diría que para algunos gobernantes muchas de las leyes no son sino un tuit o un titular de prensa (cuando la prensa importaba) consistente en propaganda o en espectáculo político, de consumo inmediato y de contenido prescindible o perfectamente indiferente desde el punto de vista jurídico. No se trata de reivindicar un quimérico regreso a la ley de Rousseau o al normativismo kelseniano, ni de reclamar que, como alguna vez nos enseñaron, la ley sea racional, normativa, permanente. Solo de constatar cuánto han cambiado las cosas en las sociedades de la modernidad líquida y tecnológica.

Quedémosnos pues con lo que sí contiene el libro, y valioso, como las páginas 120 y siguientes dedicadas al enorme problema de la aplicación de la teoría de las nulidades a la anulación jurisdiccional de los instrumentos de planeamiento urbanístico. A este respecto, Álvarez González escribe cosas muy clarificadoras acerca del art. 7.1 de la ley urbanística andaluza de 2021, que se aparta de la tradicional nulidad de pleno derecho de los planes, en línea de lo que convincentemente viene defendiendo Rebollo Puig en varias publicaciones recientes.

¿Es posible mejorar la técnica legislativa? Naturalmente que sí, y a ello dedica la autora la segunda parte del libro, haciendo un repaso muy completo de la literatura de los últimos años y de las iniciativas que al respecto han adoptado parlamentos y gobiernos (oficinas de mejora de la regulación, de evaluación de impacto normativo, de calidad normativa, etc.). Son medidas bienintencionadas, que sin duda pueden ser útiles y efectivas si las instancias políticas quieren de verdad tomárselas en serio. Y ahí está la clave de todo. Porque digan lo que digan las normas que regulan esos órganos, y diga lo que diga el art. 129 de la LPAC, y pese al muy loable intento de Gómez-Ferrer hace 35 años en su artículo de la *RAP* sobre las relaciones entre las leyes, una ley no está vinculada por otra ley, y no deviene inválida por contravenirla. Y menos aún por contravenir las normas o directrices internas destinadas a la mejora de la calidad normativa.

¿Qué pasa cuando una ley es groseramente errónea? El mal está ya hecho, no han funcionado los filtros de calidad a que alude Álvarez González, y el ordenamiento jurídico se ve ante la situación de tener que acomodar una norma no acomodable. Ejemplos de ello los hemos visto todos. Valgan dos. Una norma que se deroga a sí misma, o mejor dicho que deroga la norma que se está modificando (art. 93 de la LO 1/2006 de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que contiene la disposición derogatoria), o una norma que al traducirse al castellano deviene absurda e inaplicable (en la versión oficial en castellano del Decreto Legislativo 1/1990 de la

Comunidad de Cataluña sobre urbanismo se traducía «habitatge» por «habitante» y no por «vivienda», lo cual hacía ininteligible no solo la norma en sí sino también algunos aspectos de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Cataluña y resuelta por la STC 159/2001 —véase su FJ 14).

La autora se adentra poco, y deja al lector, por así decirlo, con la miel en los labios, al estudiar en las páginas 257 y siguientes los efectos de la mala calidad normativa sobre la seguridad jurídica y sobre la confianza legítima (bien sean un principio o un derecho). El libro trata poco las posiciones de los ciudadanos ante la norma y sus cambios, derivadas de la seguridad jurídica, de la confianza legítima o de la buena administración. Aplicando estos puntos de conexión entre la técnica legislativa (o el resultado de la misma) y los derechos de los ciudadanos, ya ha habido conocidas sentencias y laudos que han declarado contrarias a derecho normas por vulnerar la confianza legítima (en tributos o en subvenciones), y ello le plantea al jurista, al hilo de lo que explica Álvarez González, si la reacción ante la mala calidad de las normas debe ser que ello quebranta derechos o intereses protegibles. Tal vez sí, como de hecho empieza a suceder, pero entonces la consecuencia que deberían extraer los responsables políticos es tantearse el bolsillo antes de hacer malas leyes o reglamentos, o antes de cambiar una regulación, porque les puede terminar costando el dinero. El de los contribuyentes, claro.

El último apartado que analiza la autora en esta segunda parte, el de la evaluación de los efectos de las normas, tiene mucho interés. Si no he entendido mal, lo que se evalúa conforme al art. 130 de la LPAC es si las normas han alcanzado sus objetivos, y también el cumplimiento de la previa estimación de sus costes y de sus cargas. En la AGE existen previsiones orgánicas y procedimentales para ello (derivadas del RD 286/2017), cuyo sentido desmenuza y clarifica la autora. Al margen de la dificultad de evaluar los efectos de leyes-manifiesto (¿cómo se miden y evalúan los efectos o el impacto de una ley para una cultura de la paz?) y de leyes-medida o singulares, el jurista percibe en seguida que sus habilidades y herramientas no le alcanzan para dicha evaluación. Porque casi siempre es una evaluación política, es decir, no mensurable por el derecho. En definitiva, la calidad, buena o mala, de las normas es un enorme problema para los jueces, para los fiscales, para los funcionarios, para la ciudadanía, para los inversores. Lo que pasa, dicho abruptamente, es que esa calidad deriva de la política, o sea de opciones deliberadas o bien de despistes de los políticos que hacen las normas. Y es medida o evaluada igualmente en términos políticos. Ahí el derecho tiene muy poco que hacer. Y seguramente resulta inevitable que así sea.

La tercera y última parte del libro es el capítulo VII, y se dedica a la inteligencia artificial. Es a mi juicio la más interesante y la que mejor recoge algunos de los problemas que la tecnología plantea en el mundo contemporáneo. También en el derecho. Al margen de que el apartado 1 dedicado a la agenda europea «legislar mejor» encajaría mejor en las anteriores partes del libro, se nos explica lo que es la inteligencia artificial y cuál es y cuál debería ser su papel en los procesos normativos y de toma de decisiones. Esos dos planos de ser-deber están bien defi-

nidos, incluso cuando la autora parece tomarse en serio cosas que no lo merecen como los denominados *nudges*, o sea la incentivación normativa o el fomento sibilino de conductas consideradas beneficiosas singular o colectivamente. Hay que agradecerle a Álvarez González que haya hecho el esfuerzo de explicarnos a los legos tecnológicos algunas de las cosas básicas del algoritmo y del uso de la tecnología, que, como dice el profesor Vera Jurado en el prólogo, no es ciencia ficción, sino realidad de todos los días. Como cuando monsieur Jourdain hablaba en prosa y no lo sabía.

La tecnología y la inteligencia artificial (y antes la globalización) han automatizado infinidad de procesos productivos y analíticos, dando al traste con gran parte de los postulados del capitalismo mercantil tradicional y también de su enmienda marxista. Se han automatizado igualmente procesos creativos como la composición musical o la literatura. Para lo que ahora nos ocupa en el ámbito de la función normativa, la tecnología y la inteligencia artificial sirven para muchas cosas como la obtención de información, la participación en la elaboración de las normas, y para otras cosas más etéreas como el análisis de resultados o la modelización de escenarios normativos y las reacciones de los operadores jurídicos, incluyendo los tribunales de justicia. Lo que no alcanzamos a saber a ciencia cierta, sino como mucho a entrever, es si la tecnología puede servir útilmente para hacer leyes y otras normas. Lo mismo que hay programas cibernéticos, al alcance de cualquiera, que escriben discursos o elaboran trabajos de fin de grado, y otros algo más sofisticados que gestionan y resuelven reclamaciones, recursos y quejas, parece que la preparación y redacción de las normas puede encomendarse a la máquina, debidamente instruida y programada. Si no me equivoco, eso todavía no está más que apuntado en los autores que se citan en la obra y que se han dedicado al denominado *e-rulemaking* y cosas similares (Arroyo Jiménez, Ponce Solé, Canals Ametller, Boix Palop, Doménech Pascual, Cerrillo Martínez, por no mencionar más que a administrativistas).

En *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*, Elsa Marina Álvarez González ha hecho un repaso completísimo del estado de la cuestión relativa a la producción y la calidad de las normas, a la luz de los avances tecnológicos. Adentrarse en ese terreno es, como señala el profesor Vera Jurado en el prólogo (pág. 17), indudable muestra de valentía que merece sin duda reconocimiento. Pero no nos llamemos a engaño. Las ya conocidas limitaciones del derecho se agigantan enfrentadas a nuevas y poco conocidas realidades, como son, entre otras, la moderna legislación-twitter y los arcanos de la tecnología. De manera que las propuestas académicas que se vienen formulando, como esta de Álvarez González, y otras que uno puede leer en ámbitos metajurídicos como la ciencia política o la gobernanza (perdón), casi seguro terminarán siendo granos de arena en la playa que se llevan inmediatamente las mareas.

Miguel Beltrán de Felipe
Universidad de Castilla-la Mancha