

Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario

Sumario: I. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.—II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.—2.1. Origen anglosajón.—2.2. Técnica legislativa alemana.—2.3. Generalización.—III. LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY.—3.1. Máximas previas para el arte de legislar.—3.2. Órgano competente.—3.2.1. Sistema británico.—3.2.2. Sistema alemán.—3.2.3. Sistema español.—IV. NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.—4.1. Significado.—4.2. Los cuestionarios.—4.3. Las directrices.—4.3.1. Concepto y naturaleza jurídica.—4.3.2. Naturaleza.—4.3.3. Derecho comparado: directrices y manuales.—4.3.4. Las directrices en España.—4.3.4.1. Origen.—4.3.4.2. Directrices existentes.—4.3.4.3. Naturaleza jurídica.—4.3.4.4. Contenido.—V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES.—5.1. Importancia.—5.2. Conveniencia de un manual de técnica legislativa para uso parlamentario.—5.2.1. Necesidad de un manual propio.—5.2.2. Aprobación y destinatarios.—5.2.3. Contenido.—5.3. La labor de los asesores parlamentarios en relación con la técnica legislativa.—5.3.1. Importancia.—5.3.2. Ámbito.—5.3.3. El modelo de las Cortes Generales.—VI. PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.—6.1. Inserción de la ley en el ordenamiento jurídico.—6.2. Lenguaje legal.—6.3. Contenido de la ley.—6.4. Estructura de la ley.—6.5. Leyes modificativas. Especialidades.—6.6. Sanción y promulgación.—6.7. Publicación.—VII. TÉCNICA LEGISLATIVA E INFORMÁTICA.—7.1. Utilidad de la informática para la técnica legislativa.—7.2. Informatización del manual de técnica legislativa.—7.2.1. Informatización de los procedimientos y de la documentación legislativa.—VIII. BIBLIOGRAFÍA ESPAÑOLA BÁSICA.

La técnica legislativa debe constituir una preocupación primordial para cuantas personas contribuyen a la elaboración de las leyes, no sólo mediante la redacción de las iniciativas legislativas (señaladamente en el ámbito gubernamental), sino también y muy especialmente a lo largo de su tramitación parlamentaria.

* Letrado de las Cortes Generales. Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

De ahí que pueda tener alguna utilidad recordar ciertas nociones básicas de técnica legislativa, especialmente orientadas a quienes prestan sus servicios en las Cámaras.

I. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa constituye el arte de legislar clara y eficazmente. Constituye una parte de la llamada ciencia de la legislación.

Componen la ciencia de la legislación, además de la técnica legislativa, otros cuatro campos fundamentales:

- la teoría general de la legislación,
- la analítica,
- la táctica, y
- la metódica de la legislación.

El objeto de la técnica legislativa no es sólo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas (Sáinz Moreno).

Ambas cuestiones repercuten en la seguridad jurídica, en la medida en que los ciudadanos que han de cumplir las leyes deben poder conocer con certeza sus mandatos, sin que existan dobles interpretaciones o normas contrapuestas u oscuras.

Por eso ha dicho el Tribunal Constitucional que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo, por tanto, a la seguridad jurídica (STC 46/1990), principio garantizado por la Constitución (art. 9.1), junto a la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La preocupación generalizada por la técnica legislativa es relativamente moderna. A medida que, como consecuencia del aumento de la esfera de acción del Estado, las leyes (y las normas en general) se multiplican y tecnifican, crece la conciencia de que es necesario introducir una racionalidad en la articulación del conjunto del ordenamiento jurídico, a la vez que conseguir que las normas sean inteligibles y eficaces.

A estos objetivos responde el auge de la técnica legislativa.

No obstante, el interés por el arte de legislar no es nuevo: encontramos un precedente, por ejemplo en Montesquieu, en cuyo *Esprit des lois* podemos ver un libro XIX titulado *De la manera de componer las leyes*, con una lista de

Cosas a observar en la composición de las leyes perfectamente aplicable hoy, entre ellas, que el estilo debe ser conciso y que es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas.

También Jeremy Bentham posee unos interesantes escritos, ahora publicados como *Nomografía o El arte de redactar leyes* (por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, Madrid, 2004, en edición de Virgilio Zapatero).

El precedente inmediato de la actual preocupación por la técnica legislativa podemos situarlo en un momento histórico anterior: el periodo de la «*prudentia legislatoria*» en el siglo XIX, que señala la superación del Derecho romano a favor de la codificación. Incidentalmente señalaremos que también la sistematización y la codificación (la llamada segunda codificación) constituye uno de los objetivos de la ciencia de la legislación actual, como remedio frente al volumen y dispersión del ordenamiento jurídico.

2.1. Origen anglosajón

Cabe situar el origen de la técnica legislativa contemporánea en el *Legal Drafting* anglosajón. Como veremos, desde 1869 existe en Inglaterra un órgano, el *Parliamentary Counsel Office* (PCO), compuesto por funcionarios especializados en la realización de las leyes o *draftsmen*, encargado de la redacción centralizada de los proyectos de ley sobre la base de las instrucciones de los ministerios.

No se trata, pues, en la tradición anglosajona, de directrices o instrucciones de técnica legislativa, sino de la actuación de un organismo y de una copiosa bibliografía sobre redacción de las leyes desde mediados del siglo XIX. De las obras modernas, podemos citar la de G. C. Thornton (*Legislative drafting*, 3.ª ed., Butterworths, London, 1987).

También en Estados Unidos tiene importancia la bibliografía sobre *legal drafting* y *legal writing*. Aquí podemos citar como obras clásicas las de R. Dickerson, *The fundamentals of Legal Drafting*, 2.ª ed., Little, Brown and Co., Boston-Toronto, 1986 (1.ª ed. 1965), y D. Melinkoff, *Legal Writing: Sense and Nonsense*, Charles Scribner's Sons, New York, 1982.

2.2. Técnica legislativa alemana

Más recientes, pero de gran peso, son las aportaciones germánicas a la teoría o técnica de la legislación. A partir del último tercio del siglo XX se erigen en pioneras en Europa continental, con la adopción de normas de técnica legislativa: directrices y *Checklisten* o cuestionarios.

Ello se debe a que el modelo alemán es de redacción descentralizada de los anteproyectos de ley, que elabora cada ministerio en lugar de una oficina central, como veremos.

Encontramos también desde las mismas fechas directrices y *checklisten* en distintos *Länder* de la República Federal Alemana, en Austria y en Suiza.

2.3. Generalización

Puede decirse que la preocupación por la técnica legislativa alcanza hoy a todos los países.

- En España existían unas *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley* desde 1991, así como *Directrices* aprobadas en distintas Comunidades Autónomas, habiendo sido sustituidas aquéllas por unas *Directrices de Técnica normativa*, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de julio.
- En la Comunidad Europea se aprobaron unas *Directrices* relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria por Resolución de 8 de junio de 1993 (DOCE núm. C-166/1, de 17 de junio de 1993), modificadas en 1998 (DOCE núm. 73, de 17 de marzo de 1999), desarrolladas en una *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias* en el año 2000 (http://www.europarl.eu.int/transl_es/plataforma/pagina/rdm/guias/ES.doc).
- En Iberoamérica, han proliferado los manuales y reglas de técnica legislativa; así, entre otros, el *Manual centroamericano de técnica legislativa* (Dr. Hugo Alfonso Muñoz, 2000), editado por la Comisión Interpalamentaria Centroamericana de modernización legislativa; las *Reglas prácticas de técnica legislativa* (Pérez Bourbon, Grosso, Svetatz, Ubertone, 2000), del Instituto de Ciencia y Técnica legislativa en Argentina, etc.

III. LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

3.1. Máximas previas para el arte de legislar

M. Kriele enuncia como máximas unos principios o reflexiones filosófico-jurídicas que han de ser tenidas en cuenta por el legislador antes de adentrarse en las cuestiones o problemas prácticos. Como veremos, la filosofía de estas máximas inspira también la técnica de los cuestionarios o *Checklisten*:

- 1.^a Partir de la presunción favorable a la razonabilidad del Derecho vigente.
- 2.^a Determinar las ventajas esperadas del proyecto de ley.
- 3.^a Determinar las consecuencias perjudiciales de la norma.
- 4.^a Ponderación imparcial de ventajas y costes, que no debe limitarse a un cálculo utilitarista de su adecuación (en la formulación de J. Bentham, *la mayor felicidad para el mayor número*) porque en un cálculo de esa naturaleza desaparecen los derechos y los intereses de las minorías y de los más débiles, sino que deben prevalecer en la ponderación los intereses más fundamentales y el respeto a la igualdad de derechos.

- 5.^a *Tanta limitación de la libertad como sea necesaria, tan poca como sea posible.* O, dicho de otro modo, hay que detenerse ante las limitaciones de la libertad y reducirlas a la medida necesaria.

En consecuencia:

- Ninguna sanción debe ser más severa de lo necesario y han de evitarse las penas donde sea suficiente una sanción administrativa.
- El principio de subsidiariedad ha de regir también en las relaciones entre la ley y las demás normas jurídicas, evitándose las leyes donde sean suficientes normas reglamentarias inferiores.
- El principio de proporcionalidad ha de aplicarse a todas las limitaciones de la libertad.

- 6.^a *Permanecer en armonía con el sentido común*, es decir, con las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, la equidad y la proporción. Sólo de esta forma consigue la ley, además de validez jurídica, eficacia social.

- 7.^a *Asegurar que las leyes se transmitan al pueblo.*

No basta con la publicidad formal, el pueblo ha de recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen.

3.2. Órgano competente

En los regímenes parlamentarios imperantes en Europa, la mayor parte de las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas tienen su origen en textos remitidos por los Gobiernos, los proyectos de ley.

Puede decirse que:

- Más del 90 por 100 de los proyectos tienen su origen en la iniciativa del Gobierno.
- Más del 90 por 100 de los proyectos que presenta el Gobierno son aprobados por los Parlamentos.
- Son muy escasas las leyes aprobadas cuyo origen procede de la iniciativa y de los grupos parlamentarios.

El momento de la redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran medida de la calidad del proyecto que se remita a las Cámaras y, en consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción y muy especialmente de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la consideración de las Cámaras.

Por eso es de la mayor importancia conocer quiénes son los sujetos encargados de su redacción y los métodos que utilizan.

No se trata de quién sea el impulsor primero del proyecto de ley. Una cosa es *la idea* y otra *la redacción* del proyecto. Siguiendo al británico Jennings, «*decir lo que un proyecto tiene que hacer es una cosa; ponerlo en forma adecuada es otra. Los*

proyectos deben ser redactados para que los abogados los interpreten y los administradores los ejecuten. Deben ser escritos por abogados para abogados».

3.2.1. Sistema británico

En el caso británico, el *Office of Parliamentary Counsel*, creado en 1869, es el organismo encargado de la redacción de los proyectos de ley, con exclusión de los referidos a Escocia, e incluso de las enmiendas que el Gobierno propone o acepta en el curso de la tramitación parlamentaria, así como de los proyectos presentados por los parlamentarios que el Gobierno va a apoyar.

Es interesante señalar cómo se trata de un órgano de dimensiones reducidas (pasa de dos miembros, hasta 1917, a veintiocho en 1985), y que se ha criticado la posibilidad de acudir a *draftsmen* externos, que podrían desvirtuar el sistema de redacción concentrada, sin perjuicio de abogarse por un mayor contacto entre *draftsmen* y expertos en las distintas materias.

Y tan reducido organismo no se ocupa sólo de la elaboración de la legislación, sino que parte de sus miembros quedan adscritos a la *Law Commission* encargada de la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.

La dirección política en la elaboración de los proyectos queda asegurada por el Departamento ministerial responsable del proyecto que el Gobierno ha decidido incluir en su programa legislativo, el cual redacta unas instrucciones (hasta 1965 en ocasiones eran formuladas oralmente) no articuladas, donde constan los objetivos del proyecto y las pautas a seguir por los redactores. La relación se mantiene posteriormente mediante reuniones entre los *draftsmen* y los representantes del Departamento, en las que va perfilándose el texto definitivo.

Son también los *draftsmen* los encargados de tener en cuenta las reglas de técnica legislativa, que pueden resumirse, con F. Bennion (*Statute Law*, 2.^a ed., Oyez Longman, London, 1983, pp. 31-43), en los criterios siguientes:

- efectividad legal,
- legitimidad procesal,
- puntualidad,
- certeza,
- comprensibilidad,
- aceptabilidad,
- brevedad,
- debatibilidad, y
- compatibilidad legal.

El trabajo de los *draftsmen* se basa, desde luego, en la profesionalidad y en la tradición: no hay, a diferencia de otros países europeos, un catálogo más o menos oficial de directrices de técnica legislativa, sino solamente un folleto de circulación interna, denominado «*Handling a bill*». En esto, como en otras cosas, el genio del *Common Law* no es partidario de las codificaciones.

El sistema británico no está exento de críticas emanadas de su propio seno; se acusa a la legislación que produce de falta de claridad, de tecnicismo o legalismo y de excesivo casuismo, lo que ha llevado a recomendar la adopción de un modelo de redacción difusa similar al europeo continental. Pero éstas son opiniones aisladas, inclinándose más bien la mayoría por el mantenimiento del sistema de organismo único.

3.2.2. Sistema alemán

El sistema alemán, por el contrario, confía la primera redacción de los proyectos gubernamentales a secciones especializadas incluidas en el organigrama de cada Departamento ministerial. Pero es importante reseñar la existencia de recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia para facilitar la unificación en materia de formulación jurídica, así como de un cuestionario o *Checkliste* (*Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e intelegibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación*, conocido por el nombre de «*Blaue Liste*») aprobado por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984, que, entre otros objetivos, pretende homogeneizar el proceso de elaboración de los proyectos.

El cuestionario se plantea:

- la necesidad de actuación,
- las alternativas,
- la necesidad de elaborar una ley,
- su oportunidad,
- su aproximación al sentir de los ciudadanos,
- así como la razonabilidad de la relación costes/beneficios.

Para los proyectos especialmente complejos puede nombrarse una Comisión de expertos que elabore un texto previo. Una vez realizado el proyecto por la sección y aprobado en el Departamento correspondiente, podría ser elevado al Gobierno, previo un procedimiento de información y opinión de los restantes Ministerios similar al que rige en nuestro sistema, así como de grupos sociales o círculos especializados en la materia y de los Ministerios de los *Länder* afectados.

Antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros, tiene lugar un nuevo examen de sus caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en particular de su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los Ministerios: la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGOI) y su parte especial (GGOII) constituyen un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos; su capítulo segundo se dedica al proceso de elaboración de las leyes).

Incluso se remitirá el proyecto a la Sociedad para la Lengua Alemana para asegurar su corrección lingüística.

Asimismo se regula la remisión al Gobierno Federal del proyecto de ley, junto con el escrito que le acompañe, que deberá expresar la realización de la comprobación de los requisitos formales antes aludidos, así como el acuerdo o desacuerdo de los Ministerios, una motivación en la que se indicará la precisión de costes y alternativas de actuación, y un sumario.

También este sistema ha merecido críticas en su propio país, en este caso dirigidas contra el exceso de juridificación (marea legislativa) y la falta de claridad de los textos legales. Pero tampoco aquí las críticas cuestionan el sistema establecido, sino que únicamente pretenden mejorarlo.

3.2.3. *Sistema español*

En España, el sistema adoptado es el de redacción difusa de las leyes por los distintos ministerios, al igual que el alemán que acabamos de examinar. Es parca la regulación legal, puesto que la Ley del Gobierno se limita a señalar la iniciación del procedimiento de elaboración de proyectos en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. No obstante, se ha seguido el modelo alemán y existen:

- unas instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno,
- un cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros, y
- unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, todos ellos aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros.

La asunción del modelo de elaboración ministerial de los anteproyectos deriva no sólo de la práctica habitual, sino que aparece configurado tempranamente en las primeras leyes administrativas, que atribuyen a los Ministros la iniciativa prelegislativa en las materias de su competencia, iniciativa que se materializa formal y procedimentalmente por los centros directivos, entre los que destacan por su protagonismo las Secretarías Generales Técnicas (departamentos jurídicos que existen desde 1957 en todos los ministerios).

No obstante, como señala Salvador Coderch, al igual que sucede en otros países, el caso español está evolucionando hacia un sistema mixto que podríamos llamar de centralización de la decisión política de elaborar un proyecto de ley y de coordinación de la actividad técnica de redactarlo.

La primera corresponde al Gobierno de la Nación y la segunda a un conjunto complejo de órganos, con atribuciones diversas: de una parte, el Ministerio de la Presidencia es el órgano encargado de coordinar a los distintos Departamentos ministeriales, entre sí y con la denominada Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que prepara las reuniones del Consejo de Ministros. Entre ambos organismos se sitúan, de un lado, los distintos Ministerios, que redactan los borradores, y de otro, el Gobierno, que toma las decisiones políticas básicas.

La preparación efectiva del primer texto o borrador del anteproyecto puede ser encomendada, bien a tales unidades técnicas, bien a profesionales y

expertos constituidos en comisiones o grupos de trabajo, o bien puede encargarse fuera de la Administración a juristas y especialistas sobre las bases que se les faciliten. En este estadio, el borrador es susceptible de cambios; a lo largo de su tramitación irá adquiriendo rigidez, hasta el punto de que puede decirse que las probabilidades de corregir sustancialmente un texto son inversamente proporcionales a su grado de maduración.

La atribución a los distintos Ministerios de la elaboración del texto concreto del anteproyecto no es universalmente considerada como la mejor opción. En ocasiones, se ha criticado la ausencia de una centralización de esta tarea, que podría incumbir al Ministerio de la Presidencia, el cual tiene normalmente atribuida la coordinación legislativa, si se le atribuyeran las funciones del *Parliamentary Counsel* británico. Al citado Ministerio corresponde la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno y, en especial, de su tramitación parlamentaria.

La ausencia de formalización del procedimiento de elaboración, unida a la falta de un órgano que tenga como función propia la elaboración de los anteproyectos de ley (pese a que las Secretarías Generales Técnicas surgieran en 1957 con esta vocación) hace que cada Ministro pueda decidir la organización de los trabajos en la forma que se estime más adecuada. Por lo común será una reducida comisión *ad hoc*, compuesta por funcionarios del propio Ministerio o por expertos designados a tal fin, la que elabore el primer texto. Incluso en el Ministerio de Justicia, donde existe un órgano permanente para la elaboración de proyectos de ley, la Comisión General de Codificación, ésta ha cambiado su orientación *general* a partir de los Estatutos aprobados por Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero. En efecto, definida como el órgano superior colegiado de asesoramiento en la preparación de las tareas prelegislativas propias del Ministerio de Justicia, se le encomienda la preparación de la legislación codificada o general *que expresamente le encomiende el Ministro de Justicia*, así como la corrección técnica y de estilo de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones *que le sea encomendada por el citado Ministro*.

Lo cierto es que la participación real de este órgano en las tareas legislativas ha sido muy desigual, por lo general interviniendo sólo en la preparación de los proyectos que pretenden reformar los grandes códigos o las leyes de enjuiciamiento. No faltan voces a favor de una reforma de la Comisión General de Codificación que la convierta en Comisión General de Legislación, con la función de órgano prelegislativo que actúe como centro técnico al servicio del asesoramiento y elaboración de nuestras leyes básicas, para evitar la desconexión entre las diferentes partes del ordenamiento jurídico y el consiguiente peligro de lagunas, fragmentaciones y discordancias. Se trataría de potenciar los trabajos de la Comisión en el proceso de formulación técnica de las leyes, ya en su preparación, ya al menos en el informe técnico sobre las mismas o en una conexión con las instancias que intervienen originariamente en la iniciativa legislativa, manteniendo el sistema difuso de elaboración.

IV. NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

4.1. Significado

Las directrices y cuestionarios a que hemos aludido responden a la plasmación formal de la preocupación que en los distintos países existe en relación con la técnica legislativa y la calidad de las leyes. La preocupación, tan generalizada en nuestros días, por mejorar el ordenamiento jurídico se refleja, sobre todo, en nuevas reglas sobre la elaboración del Derecho positivo.

Como se ha señalado, no se trata de aspectos puramente formales sin mayor trascendencia. La imperfección de las leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica, enunciado por el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias (STC 27/1981, de 20 de julio) como «suma de certeza y legalidad» e «interdicción de la arbitrariedad».

En la sentencia 46/1990, de 15 de marzo, el Tribunal señala que «la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas».

En suma, la claridad y precisión en el uso del lenguaje conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

4.2. Los cuestionarios

El control o evaluación de la norma antes de su aprobación para conseguir que sea efectiva y eficiente puede llevarse a cabo de distintas formas: ensayos sobre modelos, tests prácticos, representación planificada, verificación «al laboratorio», etc.

La técnica de evaluación de las normas a través de tests o cuestionarios (*Checklisten* o *Prüffragen*) persigue analizar la necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido, su incidencia en el ordenamiento jurídico y su ejecutabilidad, así como la relación entre costes y resultados y su aceptabilidad por sus destinatarios.

En España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (publicación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Madrid, 1990) se aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, a su vez seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países.

No dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretende una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre

— su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos);

- las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado), y
- los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo).

Con la utilización de este cuestionario se pretende obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes.

De los posibles contenidos de las *Checklisten* (mucho más amplias las alemanas, en particular la citada *Blaue Liste*), se optó en España por una versión reducida y modesta en sus objetivos, materializada en una veintena de interrogantes. Ello no obsta para que se haya considerado loable todo intento de introducir criterios de técnica legislativa en los procesos de creación de las normas, que redunden en la homogeneidad y coherencia de nuestro ordenamiento jurídico.

Como dice Salvador Coderch, es mejor comenzar con un catálogo discreto pero que encuentra un grado de aceptación considerable que dar inicio a la empresa con un código rígido y poco realista que nadie va a cumplir. *«No es la menos importante de las metarreglas de técnica jurídica»,* añade, *«aquella que sugiere proponer sólo las medidas que son razonablemente aceptables y factibles. La injusticia es el mayor defecto que se puede imputar a una norma jurídica pero, casi inmediatamente, se puede añadir que la inutilidad es el defecto que viene a continuación, pues la ineficacia es, a la larga, incompatible con la justicia»*¹.

¹ Reproducimos a continuación el cuestionario de evaluación aprobado en España en 1991. Es recomendable, asimismo, conocer el aprobado en 1993 en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, el cual, por su forma de test, así como por plantearse las relaciones entre el Derecho estatal y el autonómico, puede resultar también un modelo de interés.

CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN QUE DEBERÁ ACOMPAÑARSE A LOS PROYECTOS NORMATIVOS QUE SE ELEVAN AL CONSEJO DE MINISTROS DE ESPAÑA

1. Necesidad

- 1.1. Responde el proyecto a una exigencia de orden jurídico como:
 - a) ¿Un mandato constitucional y/o legislativo?
 - b) ¿La necesidad de desarrollar el Derecho comunitario? ¿Su aprobación está sometida a un plazo concreto?
 - c) ¿La ausencia de regulación específica?
 - d) ¿La conveniencia de modificar una disposición anterior?
 - e) ¿Un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición por los Tribunales?
- 1.2. ¿Existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia?
- 1.3. ¿Qué objetivos básicos pretende alcanzar el proyecto?

2. Repercusiones jurídicas e institucionales

- 2.1. Respecto a las Comunidades Europeas:
 - a) ¿Incide el proyecto sobre otro de las mismas?
 - b) ¿Ha sido el proyecto comunicado previamente a la Comisión de las Comunidades Europeas, cuando así lo exige el Derecho comunitario?
 - c) ¿Cuál ha sido el resultado de la consulta?

4.3. Las directrices

4.3.1. Concepto y naturaleza jurídica

Las directrices o *Richtlinien* constituyen instrucciones o recomendaciones que han de ser tenidas en cuenta en la elaboración de las leyes.

H. Schäffer distingue entre directrices de primera, segunda y tercera generación: las primeras tienen por objeto principal la estructura formal de la ley, son una recopilación de experiencias prácticas del funcionariado ministerial; las segundas tienen por objeto indicaciones conceptuales; y las terceras serían las *Checklisten*. H. Kindermann considera también a las *Checklisten* una tercera generación de las directrices.

Sin embargo, creemos que los cuestionarios o *Checklisten* constituyen un instrumento diferenciado, que no da reglas para la elaboración de la norma, sino que cuestiona su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos.

4.3.2. Naturaleza

Las directrices pueden tener valor normativo o de simple recomendación, según los distintos países. Sus destinatarios suelen ser los órganos administrativos o, en algún caso, parlamentarios, teniendo en consecuencia carácter de reglamentos internos. Es conveniente que se encuadren en una norma, de forma que su cumplimiento pueda ser exigible a los funcionarios.

4.3.3. Derecho comparado: directrices y manuales

Las primeras directrices aprobadas fueron alemanas (la GGO citada, en 1976; hoy véase la versión del año 2000), austriacas (así, las *Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*, de 1970, revisadas en 1979 y 1990 -*Legistische Richtlinien*) y suizas (1976, hoy 2002, en: <http://www.admin.ch/ch/f/gg/gt/gtr/gtr.pdf> y <http://ofj.admin.ch/themen/gesmeth/gleitf-f.pdf>)

En los años ochenta y noventa del pasado siglo se incorporaron a esta técnica otros países, como

2.2. En relación con las Comunidades Autónomas:

- a) ¿Qué títulos competenciales fundamentan la competencia estatal?
- b) ¿Es previsible un conflicto competencial?

2.3. En relación a los órganos de la Administración del Estado:

- a) ¿Se atribuyen en el proyecto nuevas competencias al Consejo de Ministros?
- b) ¿Modifica la actual distribución de competencias entre los distintos Departamentos ministeriales?

2.4. En relación al ordenamiento jurídico vigente:

- a) ¿Qué normas son derogadas total o parcialmente por el proyecto?
- b) ¿Qué informes preceptivos son necesarios? ¿Se han cumplimentado todos?

- Bélgica a partir de 1982;
- Francia, mediante circulares, a partir de 1993;
- Italia en 1986;
- Portugal en 1989, etc.

Encontramos, en la versión anglosajona y con contenidos diversos, manuales de elaboración de proyectos de ley (*Bill drafting manuals*) en Estados Unidos, destacando los más recientes, como los de:

- Alaska, 2003:
(w3.legis.state.ak.us/infodocs/draft_manual/DMWeb/Drafting%20Manual%202003.pdf)
- Arizona, 2003:
(<http://www.azleg.state.az.us/council/bdmwog2002.pdf>)
- Arkansas, 2004:
(www.arkleg.state.ar.us/data/LegislativeDraftingDec04.pdf)
- Colorado, 2003:
(http://www.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/HTML/legislative_drafting_manual.htm)
- Dakota del Norte, 2005:
(<http://www.state.nd.us/lr/information/bills/draft-manual.html>)
- Massachussets, 2003:
(<http://www.state.ma.us/legis/drafting.htm>)
- Minessota, 2002:
(http://revisor.leg.state.mn.us/revisor/pubs/bill_drafting_manual/Cover-TOC.htm)
- Texas, 2004:
(<http://www.tlc.state.tx.us/legal/dm/draftingmanual.pdf>)

En el *ámbito parlamentario*, en Italia, una Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa, contiene además una *checklist* similar a las reseñadas más arriba.

En el *ámbito internacional* o supranacional también se elaboraron muchos trabajos en la época de los noventa, destacando los documentos elaborados para los países de la Europa del Este por SIGMA (*Support for the improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), iniciativa conjunta de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) y la Unión Europea.

También en el *ámbito europeo* se aprobaron unas directrices por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOCE núm. C 166/1, de 17 de junio); posteriormente modificadas en 1998 (DOCE núm. 73, de 17 de marzo de 1999) y desarrolladas en el año 2000 por la *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias*.

4.3.4. Las directrices en España

4.3.4.1. Origen

En España, los primeros esfuerzos en favor de las normas de técnica legislativa correspondieron al Grupo Gretel, que ya en 1980 dan lugar a la publicación de una obra pionera (GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986).

Cuando la preocupación por la materia llega a los organismos oficiales, será también el Grupo GRETEL el que publique un primer *Curso de Técnica Legislativa* auspiciado por el Centro de Estudios Constitucionales (*Curso de Técnica Legislativa Gretel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989), que incluye un borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes respecto del que se solicitaba el parecer de los expertos.

De este movimiento inicial surgirían gran número de iniciativas posteriores, seminarios, jornadas y publicaciones.

4.3.4.2. Directrices existentes

En este estado de opinión se sitúan las *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros en 1991 (BOE de 18 de noviembre de 1991), resultado de la elaboración técnica previa por el Centro de Estudios Constitucionales, como confiesa su «Introducción», al constituir el borrador antes citado un primer texto. Estas primeras Directrices han sido restituidas por las *Directrices de Técnica Normativa* aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio).

La técnica de las directrices se ha seguido en España también en otros ámbitos:

— Bien con carácter oficial:

- *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*, elaborado por el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración dependiente del Departamento de Gobernación, Generalidad de Cataluña, Diari Oficial i de Publicacions, Barcelona, 1992.
- Resolución de 9 de marzo de 1993, de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas del Principado de Asturias, por la que se dispone la publicación de la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general* (BOPA de 29 de marzo de 1993).
- *Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones*, aprobadas por el Gobierno Vasco (BOPV núm. 71, de 19 de abril de 1993).
- *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos*, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000 (BOIB núm. 12, de 27 de enero de 2001).

— Bien como propuestas de carácter privado y doctrinal:

- F. Sáinz Moreno y J. C. da Silva, «Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes», *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.
- J. Aguiló Regla, «Técnica legislativa y documentación automática de legislación», en *Informatica e Diritto*, núm. 1, 1990.

4.3.4.3. Naturaleza jurídica

Como en general en relación con las directrices, en España se plantea cuál es su naturaleza jurídica. Aunque aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, carecen de la forma de Decreto, apareciendo como meras reglas o recomendaciones técnicas carentes de fuerza normativa, por lo que se las suele calificar de simple instrucción circular cuyo incumplimiento podría en todo caso originar una falta disciplinaria, atribuyéndose la vigilancia de su cumplimiento al Secretariado del Gobierno. Creemos que puede mantenerse su obligatoriedad de cumplimiento, aunque sea menos clara la cuestión de las consecuencias de su inobservancia.

4.3.4.4. Contenido

Ahora bien: el grado de cumplimiento, en la práctica, de los buenos propósitos que inspiran las *Directrices* y los estudios doctrinales es más bien discreto, y cualquier lector atento del *Boletín Oficial del Estado* puede descubrir imprecisiones lingüísticas, remisiones erróneas o referencias contradictorias con la letra y el espíritu de aquéllas. Éstas podrían atribuirse sin esfuerzo a la interferencia «política» del Parlamento, si no fuera porque en los propios textos que el Gobierno envía a las Cámaras se percibe cierta falta de rigor y de cuidado en el cumplimiento de su acuerdo, que merecería un más detallado estudio y crítica.

Referido su ámbito a los anteproyectos de ley, con la salvedad expresa de no pretender «traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales», las treinta y siete directrices de 1991 estaban divididas en siete grandes apartados sobre la estructura de las leyes, referidos al título, exposición de motivos, parte dispositiva (disposiciones directivas y sistemática y división), parte final, anexos y anteproyectos de leyes modificativas.

No contenían las Directrices aspectos de redacción o estilo de las leyes, pero sobre estos puntos existía un *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990. En el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña se aprobaron unas *Instrucciones de la Mesa sobre la corrección lingüística de los textos a publicar en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, por acuerdo de 16 de septiembre de 1990.

Las nuevas *Directrices* de 2005 recogen la experiencia de los años transcurridos y de otras *Directrices* aprobadas y se caracterizan por ser más amplias en varios sentidos ²:

- Su *ámbito de aplicación* abarca no sólo a los anteproyectos de ley, sino también a los proyectos de Real Decreto, Real Decreto-ley, Real Decreto Legislativo, e incluso a otras disposiciones.
- Su contenido también es más amplio: como refleja su *título*, no son ya *Directrices* sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, sino que llevan el título más ambicioso de *Directrices de técnica normativa*.
- Incluyen normas sobre *lenguaje* (criterios lingüísticos generales) y *apéndices* sobre uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales.
- Son más *extensas*, pasan de 37 a 102 apartados, con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos.
- En cuanto a la *metodología* adoptada, incluyen ejemplos.

V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES

5.1. Importancia

Sin perjuicio de la importancia de la corrección técnica de los anteproyectos de ley, esta corrección debe mantenerse también en los proyectos a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta su conversión en ley.

Sabemos que la fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente se termina con una buena ley. Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria.

Pero a la inversa, un buen proyecto puede ser desvirtuado a lo largo de su tramitación parlamentaria por las modificaciones que en él se introduzcan.

Nos encontramos en un momento de hipertrofia legislativa, a la que se aplican distintas calificaciones: explosión legislativa, marea incontenible, inflación legislativa, contaminación legislativa, legislación motorizada, elefantiasis legislativa.

Como ya decía A. Predieri en 1963, el Parlamento no puede hacer más de un cierto número de leyes al año. El Parlamento no fue construido para el Estado moderno, para la montaña de legislación que han impuesto la ampliación del sufragio, la revolución industrial, las transformaciones económicas, las organizaciones de masas. Esta situación repercute en la pérdida de

² Sobre las nuevas *Directrices*, puede verse Piedad García-Escudero Márquez, «Nota sobre las nuevas *Directrices de técnica normativa*», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 15, diciembre 2005, pp. 13-21.

la calidad de las leyes, lo que no debe convertirse en un atentado contra el fin primordial de seguridad que todo ordenamiento jurídico debe cumplir.

No obstante, al abordar este apartado debemos tener en cuenta que las propuestas de técnica legislativa no deben ignorar que la limitación o, quizá mejor dicho, el presupuesto tal vez básico de la buena técnica legislativa es el *reconocimiento por parte del técnico del primado de la política*; el hecho de que la solución técnica última no sea, a menudo, compatible con las exigencias estrictamente políticas debe llevar al técnico en legislación a buscar un *second best* en lugar de encastillarse en una pretendida solución ideal; lo mejor es enemigo de lo bueno (P. Salvador Coderch).

5.2. Conveniencia de un manual de técnica legislativa para uso parlamentario

5.2.1. Necesidad de un manual propio

Dejando de lado el ámbito gubernamental, que puede contar o no con sus normas propias a tener en cuenta en la elaboración de los proyectos de ley, sería útil que cada Parlamento contara con un manual de técnica legislativa para uso de los funcionarios y parlamentarios.

Ha de ser un manual propio, por lo que de nada sirve dar un modelo o copiar un manual ya existente en otro país u otra Cámara, pues el manual debe adaptarse a las peculiaridades y dar respuesta a los problemas específicos que a cada Parlamento se le presentan en la redacción y tramitación de los textos legislativos, cuestiones que a su vez dependen de la realidad en la que se enmarcan.

5.2.2. Aprobación y destinatarios

El manual de técnica legislativa parlamentaria puede ser aprobado por un órgano de gobierno del Parlamento (Mesa, Junta directiva, Secretario General) como norma o instrucción interna dirigida a los funcionarios y a los miembros de la Cámara para su aplicación cuando preparan o tramitan iniciativas legislativas, sean proposiciones de ley o enmiendas.

Como se verá en el epígrafe siguiente, puede encomendarse a los asesores parlamentarios la elaboración de un informe en relación con el cumplimiento por cada proyecto o iniciativa presentada de las reglas contenidas en el manual.

5.2.3. Contenido

Normalmente, la Constitución y el Reglamento de la Asamblea contendrán normas relativas al procedimiento legislativo. No es éste el objeto de un manual de técnica legislativa.

Tampoco constituye su objeto la evaluación de la legislación (necesidad y efectos) propia de los cuestionarios o *Checklisten*, que debe desarrollarse por los autores (Gobierno o parlamentarios) en un momento anterior a la presentación de las iniciativas en sede parlamentaria. Éstas son reglas de metodología legislativa que pueden ser objeto de un manual o cuestionario independiente.

En cambio, sí podrían incluirse en un manual de técnica legislativa para uso parlamentario tres cuestiones diferenciadas:

— *Aspectos relacionados con la inserción de la nueva ley en el ordenamiento jurídico*, para asegurarse de la coherencia y unidad del mismo.

Para ello, habría de examinarse:

- Su conformidad con la Constitución y con la doctrina constitucional.
- Los antecedentes normativos que quedan derogados o modificados.
- La legislación de entes territoriales que pueden quedar afectados.

— *Aspectos relativos al lenguaje legal*.

Al modo de los manuales de *legal drafting* y *legal writing*, han de desarrollarse una serie de reglas (enunciaremos algunas en el apartado siguiente), que persigan la claridad, precisión, sencillez y coherencia en el lenguaje utilizado en las leyes.

— *Aspectos relativos a la estructura formal o división de las leyes*.

También enunciaremos algunas reglas sobre esta cuestión en el apartado siguiente.

5.3. La labor de los asesores parlamentarios en relación con la técnica legislativa

5.3.1. Importancia

Los asesores parlamentarios que colaboran en las tareas legislativas de cada asamblea (entre nosotros, los letrados) constituyen los *operadores jurídicos* que han de aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas de técnica legislativa.

Como se ha señalado, la labor de los asesores consiste en asesorar e informar, frente a la de los representantes, cuya tarea es decidir, con arreglo a criterios políticos y no de otro tipo (jurídicos, gramaticales), pero precisamente porque sus decisiones son políticas les resultan de suma utilidad los consejos y recomendaciones de carácter técnico que les proporcionan los funcionarios parlamentarios, cuya aceptación no suele plantear problemas y redundar en una mejora sustancial de la legislación.

5.3.2. Ámbito

Esta labor de asesoramiento ha de desarrollarse allá donde se efectúe la labor de asistencia:

- *Asesoramiento a la Mesa* u órgano directivo de la Cámara, a la hora de admitir o no a trámite las iniciativas.
- *Asesoramiento a las Comisiones y Ponencias.*

Tal vez sea éste el ámbito más propicio para desarrollar una actuación a favor de la técnica legislativa.

- Con carácter previo, es útil la elaboración de un *informe* sobre los distintos aspectos de técnica legislativa contenidos en el manual u objeto de una instrucción. Este informe se presenta a los miembros de la Comisión o Ponencia, quienes pueden pronunciarse sobre la aceptación de las propuestas de lenguaje, sistemática o corrección jurídica en él contenidas, incorporándolas a su dictamen.
- El informe ha de extenderse también a las *enmiendas* presentadas al proyecto inicial; en cuanto susceptibles de ser incorporadas al proyecto, además de sobre las cuestiones anteriores, el examen habrá de extenderse a la
 - homogeneidad y congruencia de las enmiendas con el texto legislativo,
 - a su inserción sistemática en el proyecto, y
 - a la coherencia del texto resultante.
- Durante el *debate en la Comisión*, la aceptación de enmiendas originarias o nuevas debe ser objeto de las observaciones técnicas sobre su inserción en el proyecto, expuestas en el punto anterior.
- En la redacción y corrección del texto del *dictamen* aprobado se prestará especial atención a las concordancias y remisiones y, en definitiva, a su coherencia.
- *Asesoramiento al Pleno de la Cámara.* En el debate final ante el Pleno de la Cámara deben observarse las mismas cautelas respecto de la introducción de enmiendas, ya sean originarias o que reflejen nuevos acuerdos conseguidos, siendo éste el momento en el que, por la precipitación con que se produce y por tratarse del final del procedimiento, la inclusión de modificaciones entraña los mayores peligros para la calidad de la ley, en cuanto a posible pérdida de sistemática y coherencia.
- La *labor preparatoria* es aquí también de gran importancia, debiendo plasmarse en:
 - la elaboración de guiones de enmiendas, y
 - la formulación de observaciones escritas sobre los efectos de su eventual aprobación.
- *A posteriori*, deben observarse en el texto aprobado por el Pleno las mismas reglas que respecto de los dictámenes de las Comisiones:
 - revisión de las concordancias y remisiones, y
 - en la medida en que lo permitan los acuerdos adoptados, mantenimiento de la coherencia y sistemática del texto.

5.3.3. El modelo de las Cortes Generales

Las *Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*, aprobadas por las Mesas de ambas Cámaras en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989, entre otras cuestiones, atribuyen a los Letrados de las Cortes Generales las siguientes tareas en apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones:

- a) Redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un *informe* con el siguiente contenido:
 - *Incidencia* de la nueva iniciativa en la *normativa vigente* en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referentes de Derecho comunitario y previsiones de los ordenamientos extranjeros que puedan resultar ilustrativos para la valoración del texto en tramitación.
 - *Análisis técnico-legislativo* del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxicos y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras.
 - *Análisis jurídico* del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento, y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional.
- b) Asesorar a la *Mesa de la Comisión* en el momento de la calificación de las enmiendas y asistir al Ponente o Ponencia en su tarea de ordenación de las mismas.
- c) Comprobar la *corrección del texto* después de cada trámite, recogiendo las decisiones de Ponencia, Comisión y Pleno y revisando la incidencia de los cambios introducidos en cada una de las fases de la tramitación, particularmente en el momento de su remisión a la otra Cámara o al *Boletín Oficial del Estado* para su publicación.
- d) Revisar el contenido de los *expedientes legislativos*, con carácter previo a su envío al Archivo de la Cámara.
- e) Contrastar la *publicación* del texto en los Boletines Oficiales y preparar, en su caso, la oportuna corrección de errores para su inmediata publicación.
- f) Dirigir la elaboración de los «*Trabajos parlamentarios*» de todas las leyes en cuya tramitación haya intervenido, preparando la presentación introductoria de los mismos en los supuestos en los que se decida su publicación.

VI. PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Observación previa

Como se ha señalado, no cabe presentar un manual modelo de técnica legislativa parlamentaria de uso universal, porque necesariamente habría de ser adaptado a las características y problemas de cada Parlamento.

Pero sí podemos aventurarnos a reseñar principios y reglas que han de ser observados en la elaboración de las leyes y que, de acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, pueden constituir el objeto de un manual parlamentario de técnica legislativa.

Estas reglas afectan a:

- Inserción de la Ley en el ordenamiento jurídico.
- Lenguaje legal.
- Contenido de la Ley.
- Estructura de la Ley.
- Leyes modificativas. Especialidades.
- Sanción y promulgación.
- Publicación.

6.1. Inserción de la Ley en el Ordenamiento Jurídico

a) Como *regla general* que afecta a todas las normas y no sólo a las leyes, han de respetarse los principios de competencia del órgano que las dicta y jerarquía normativa, así como la distribución competencial, en su caso, entre el Estado y otras entidades territoriales.

Para la debida integración en el ordenamiento, las leyes han de expresar la competencia en virtud de la que se dictan, así como su rango o categoría normativa.

b) No es correcta la *reproducción* de preceptos constitucionales en normas legales, ni de preceptos legales en normas de inferior rango, como tampoco su inclusión con modificaciones:

- La reproducción literal de la norma superior es innecesaria, y no contribuye a su mejor comprensión.
- La reproducción con matices o modificaciones puede inducir a confusión.

En lugar de la reproducción han de utilizarse las remisiones expresas y claras a los preceptos de otras normas.

c) Las *modificaciones* y *derogaciones* de normas legales deben ser claramente indicadas como tales, a ser posible en el título de la ley [*vide infra*, 6.4.a). *Título*], cuando tal es el objeto de la misma.

- Las modificaciones adoptarán la forma de un texto que se integra en la ley modificada, siendo preferible la sustitución de divisiones ente-

ras (artículos o apartados) a la modificación, inserción o supresión de frases o palabras (*vide infra*, 6.5. *Leyes modificativas. Especialidades*).

- Para la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica, es fundamental que toda norma exponga claramente las normas que resultan derogadas con su aprobación, en su caso enumerando las partes de aquellas que resultan afectadas.

Han de evitarse las derogaciones tácitas o genéricas del tipo «*quedan derogadas cuantas normas resulten contrarias a lo dispuesto en la presente ley*» (*vide infra*, *disposición derogatoria*).

d) La *fecha de entrada en vigor* debe indicarse claramente, así como las disposiciones transitorias, en caso de que resulten precisas (*vide infra*, *entrada en vigor, disposiciones transitorias*).

e) Las *habilitaciones al Ejecutivo* y mandatos de desarrollo reglamentario han de ser expresos y precisos en cuanto a su alcance y, en su caso, plazo de ejecución.

f) Para la debida información de las Cámaras, las iniciativas legislativas deben ir acompañadas de una exposición de motivos y de los *antecedentes* necesarios para pronunciarse sobre ellas.

El artículo 88 de la Constitución española impone al Gobierno que los proyectos de ley que somete al Congreso de los Diputados vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Sobre la exposición de motivos, *vide infra*, 6.4.b). *Preámbulo*.

Los antecedentes han de ser suficientes para permitir al legislador apreciar la necesidad de la norma, la idoneidad de la regulación propuesta y su viabilidad. Es decir, deberán contener los elementos que han llevado al titular de la iniciativa legislativa a la decisión de legislar sobre una materia con un contenido concreto.

En definitiva, los antecedentes deben contener las respuestas a los cuestionarios o *checklisten* que hayan avalado la decisión pre-legislativa.

Para ello, los antecedentes deben incluir:

- cuantos estudios se hayan realizado sobre la necesidad de la norma y sus posibles efectos,
- los informes emitidos por distintos órganos u organizaciones de intereses,
- los documentos o informes en que se plasme la audiencia o negociación con los afectados por la futura ley, así como la previsión de su aceptabilidad,
- los estudios sobre la viabilidad de la norma, incluyendo su repercusión en la organización administrativa y una memoria sobre el coste económico de su ejecución.

Las Cámaras reclamarán, en su caso, al autor de la iniciativa legislativa los antecedentes que consideren necesarios para valorar la necesidad y efectos de la nueva ley, así como su incidencia en el ordenamiento jurídico.

g) Debe tenerse siempre presente que la *calidad de las leyes* no depende sólo de su perfección externa o formal, sino de su idoneidad para alcanzar los objetivos que se persiguen con su aprobación.

6.2. Lenguaje legal

a) Principio de claridad en el lenguaje

Las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente.

Redacción:

- Clara: de fácil comprensión.
- Sencilla: concisa, sin elementos superfluos.
- Precisa: que no deje lugar a dudas en el lector que ha de cumplirla (ciudadano) o aplicarla (autoridades, funcionarios y jueces).
- Coherente: han de utilizarse los mismos términos para expresar los mismos conceptos y la ley no debe contener contradicciones.

Como señala Sáinz Moreno, la inteligibilidad de los textos normativos depende de su claridad semántica y de su claridad jurídica:

- Claridad semántica: entre el lenguaje jurídico y el lenguaje usual no deben existir diferencias esenciales. El significado de las palabras utilizadas en los textos normativos debe conservar, en principio, el del lenguaje ordinario del que proceden.
- Claridad normativa:
 - Los textos deben formular de modo inequívoco su valor normativo, es decir, su naturaleza y su rango.
 - El contenido de cada norma debe tener una estructura argumentativa homogénea completa y lógica, así como respetar una estructura formal tipificada (*vide infra*, 6.4. Estructura de la Ley).
 - La claridad normativa exige la adecuada publicidad de las normas: no sólo la publicación en el diario oficial (que ha de ser inmediata, completa y exacta), sino una publicidad suficiente para que pueda ser conocida por el ciudadano.

El artículo 9.1 de la Constitución española establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, como prescribe el artículo 6 del Código Civil español.

En consecuencia, los ciudadanos deben poder *conocer* y *entender* las normas a cuyo cumplimiento están obligados.

Para asegurar la claridad manteniendo su corrección técnica, el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible al lenguaje usual:

- Se utilizará, siempre que sea posible, el *lenguaje usual*, empleando el léxico técnico-jurídico sólo cuando sea necesario.
- Lenguaje usual no significa lenguaje vulgar, de jerga o coyuntural.
- Se mantendrá el *mismo lenguaje* y la misma terminología a lo largo de toda la norma.

Los mismos términos han de expresar siempre los mismos conceptos:

- Se reducirá en lo posible el uso de *términos técnicos*, explicándolos mediante definiciones.
- Se evitarán los *neologismos* ³.
- Se evitarán los *términos extranjeros*, salvo cuando se hayan incorporado al lenguaje usual o no quepa la traducción.

La claridad en el lenguaje deriva también de la extensión de las frases y de los artículos, del respeto de las normas gramaticales y sintácticas y de la estructura y división del texto.

b) *Principio de economía en el lenguaje*

Las leyes deben formularse de forma breve y sencilla, evitando:

- las palabras superfluas,
- las repeticiones innecesarias,
- el uso de ejemplos, salvo cuando sean estrictamente necesarios.

Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo debe agrupar un conjunto de ideas que tengan un nexo lógico entre sí.

c) *Gramática y sintaxis*

- Las frases deben ser *breves* y *simples* en su construcción: sujeto, verbo, complemento.
- Se preferirá el uso de la *voz activa*.
- Se evitarán las *construcciones nominales* que puedan ser sustituidas por verbos simples (preferir *iniciar* a *proceder al inicio*).
- Debe dedicarse un especial cuidado a la *puntuación* y a las *concordancias*.

La corrección estilística recomienda evitar:

- los gerundios,
- las redundancias,

³ La guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias admite el uso de neologismos cuando no haya otra palabra y siempre que en el neologismo concurren las siguientes circunstancias: precisión semántica, capacidad expresiva, respaldo social y aceptación por la Real Academia de la Lengua, a ser posible.

- las perífrasis que complican la oración,
- las oraciones subordinadas,
- las oraciones negativas.

En Suiza, existe una guía de formulación no sexista de textos administrativos y legislativos de la Confederación, del año 2000 (<http://www.admin.ch/ch/f/bk/sp/doc/guide-de-formulation-non-sexiste.html>).

d) Ortografía

- Deben seguirse las *reglas ortográficas* más sencillas del lenguaje usual.
- Debe restringirse el uso de las *mayúsculas*.
- Las mayúsculas se *acentuarán* conforme a las reglas ortográficas generales.
- No deben utilizarse *abreviaturas*.
- No deben utilizarse *siglas*, salvo cuando se refieran a más de dos palabras y aparezcan reiteradamente en el texto. Las siglas se escribirán con letras mayúsculas, juntas, sin puntos entre ellas. La primera vez que aparezcan irán acompañando, entre paréntesis, a la denominación o expresión completa a la que correspondan.
- Los *signos de puntuación* se utilizarán de acuerdo con las reglas gramaticales.

6.3. Contenido de la Ley

a) La ley debe ser homogénea

- El contenido de la ley deberá ser homogéneo: cada ley regulará un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto.
- Si fuera necesario o conveniente regular distintas materias con un mismo objeto, pueden elaborarse iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea.
- Deben evitarse las llamadas «leyes ómnibus», gravemente lesivas para la seguridad jurídica.

b) La ley debe ser completa

La ley debe contener la regulación completa de su objeto material.

c) Orden lógico

En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente:

- de lo general a lo particular,
- de lo abstracto a lo concreto,

- de lo normal a lo excepcional,
- de lo sustantivo a lo procesal.

d) *Modificación de otras leyes*

- Las modificaciones de otras leyes deberán ser expresas
- No se incluirán modificaciones de leyes ajenas al objeto material de la ley
- En la medida de lo posible, las leyes modificativas tendrán por objeto la modificación de una sola ley, lo que se indicará en el título (*vide infra*, V.2).

e) *Estructura tipo*

La ley debe adaptarse a una estructura formal tipificada.

6.4. Estructura de la Ley

a) *Título*

— *Partes del título:*

El título debe indicar la categoría normativa, el número, la fecha y el objeto de la ley.

— *Categoría normativa:* Ley, ley orgánica, etc.

— *Número y fecha:*

- La ley se identificará por el número cronológico anual de la disposición normativa y la fecha de la misma.
- La numeración deberá reiniciarse cada año y la fecha debe responder a la de promulgación de la norma. En caso de adoptarse otro criterio (como la fecha de su aprobación definitiva por las Cámaras), éste deberá aplicarse siempre.

En España, el número de la ley va seguido del año, ambos separados por una barra inclinada, y a continuación figuran el día y el mes, separados de aquél por comas: *Ley 1/2005, de 1 de febrero*.

— *Objeto de la ley*

- El nombre de la ley es la parte del título que indica su objeto, que permite identificar su contenido esencial y distinguirla de las demás leyes.
- La indicación del objeto de la ley debe ser precisa y completa, pero también breve y concreta.
- Cuando la ley tenga por objeto la modificación de otra ley anterior, deberá indicarse así en el título, citando por su título completo la ley modificada: *Ley 1/2005, de 1 de febrero, por la que se modifica la Ley 37/2003, de 25 de octubre, reguladora de...*

— *Ámbito temporal*

En las leyes de ámbito temporal se hará constar en el título el periodo de vigencia.

— *Modificación y aprobación del título*

- El título deberá reflejar, en su caso, las modificaciones que se introduzcan en el contenido de la iniciativa legislativa a lo largo de su tramitación parlamentaria.
- En consecuencia, la aprobación definitiva del título deberá realizarse una vez aprobado definitivamente el articulado de la ley.

b) *Preámbulo*

- La «*exposición de motivos*» de los proyectos de ley u otras iniciativas legislativas puede convertirse en el «*preámbulo*» de la ley.
- El preámbulo constituye la parte expositiva de la ley que indica sus objetivos y contenidos. En este sentido, el preámbulo puede ser muy útil para sintetizar las innovaciones principales que introduce la ley.
- El preámbulo puede describir breve y concisamente el contenido de la ley, sus objetivos y finalidad, aludir a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como resumir sucintamente su contenido, si ello es preciso para una mejor comprensión del texto.
- El preámbulo debe evitar las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas.
- Cuando el preámbulo alcance cierta longitud, puede dividirse en apartados numerados en romanos.
- En caso de que el preámbulo se base en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, deberá prestarse especial cuidado a su adaptación a las modificaciones que se introduzcan en el texto de la iniciativa a lo largo de su tramitación parlamentaria, al objeto de asegurar la coherencia entre el preámbulo y el contenido de la ley.
- En consecuencia, el preámbulo, como el título, ha de aprobarse una vez fijado definitivamente el contenido del articulado de la ley.

c) *Fórmula promulgatoria*

- La parte expositiva puede concluir con una fórmula promulgatoria, siempre idéntica ⁴.

⁴ En España, la fórmula promulgatoria de las leyes del Estado se sitúa al principio y al final del texto de la ley en la forma siguiente:

d) *Articulado: división*

— El articulado o parte dispositiva podrá ser objeto, si es necesario, de *subdivisión* en libros, títulos, capítulos y secciones.

— *Numeración y denominación de las divisiones superiores*

Los libros, los títulos y los capítulos irán numerados en números romanos; las secciones en ordinales arábigos. Todos ellos irán titulados.

La indicación de «libro», «título», «capítulo» o «sección» y sus respectivos números y denominación se situarán centrados en el texto.

— *Libros*: la división de las leyes en libros será excepcional. Sólo las leyes muy extensas que traten de recopilar o codificar una materia se dividirán en libros.

— *Títulos*: sólo se dividirán en títulos las leyes que tengan partes claramente diferenciadas.

— *Capítulos*: sólo habrá división en capítulos cuando ello responda a razones sistemáticas, pero no a la extensión de la ley.

— *Artículos: redacción y división*:

Los criterios orientadores básicos para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.

Los artículos podrán dividirse en apartados o párrafos, que se numerarán en cardinales arábigos; si sólo hay uno, se denominará artículo único. Los apartados o párrafos, que no serán muy largos, no deberían exceder de cuatro; en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo.

Los apartados o párrafos podrán también, a su vez, dividirse; las divisiones irán precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.

e) *Articulado: sistemática*

La ordenación interna de la parte dispositiva o articulado puede ser la siguiente:

— *Disposiciones generales o directivas*:

- objeto;

**JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA**

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

(...)

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Madrid,...

- ámbito de aplicación;
- definiciones.

— *Disposiciones sistemáticas:*

- normas sustantivas;
- normas organizativas;
- normas planificadoras;
- normas prescriptoras de derechos, obligaciones, prohibiciones y limitaciones;
- infracciones y sanciones.

— *Disposiciones procedimentales:*

- normas procedimentales;
- normas procesales y de garantía.

f) *Disposiciones generales o directivas*

- Las disposiciones generales de la ley (que hoy se tiende a denominar «*disposiciones directivas*», aunque las nuevas «Directrices de Técnica Normativa han seguido acertadamente la sugerencia del Consejo de Estado, manteniendo la denominación tradicional) son aquellas que fijan el objeto, la finalidad, el ámbito de aplicación de normas, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos en ella empleados.
- Deben evitarse las disposiciones que no sean de carácter normativo (deseos y declaraciones políticas).
- Las disposiciones directivas pueden repetir lo ya recogido en el preámbulo, pero con una concepción técnico-jurídica y no didáctica o informativa.
- Las disposiciones generales deben figurar en los primeros artículos de la ley:
 - Si la ley se divide en títulos, se incluirán en un «*Título Preliminar*», titulado «*Disposiciones generales*» o «*Disposiciones directivas*».
 - Si la ley se divide en capítulos, los artículos que contengan estas disposiciones se incluirán en el Capítulo I, con el mismo título.
- Las disposiciones generales son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

g) *Parte final*

— *Estructura*

La parte final de la ley podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones, por este orden:

- disposiciones adicionales
- disposiciones transitorias
- disposiciones derogatorias
- disposiciones finales.

— *Contenido*

- Se incorporarán a la parte final sólo los preceptos que no puedan incorporarse al articulado de la ley.
- Sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que definen cada grupo de disposiciones.
- No obstante, las disposiciones adicionales quedarán relativamente abiertas, para incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna.
- Se evitarán los preceptos complejos o de contenido plural, susceptibles de ser incluidos en distintas clases de disposiciones de la parte final. De no ser posible, el orden de prevalencia del contenido será el siguiente:
 - transitorio
 - derogatorio
 - final
 - adicional.

— *Numeración*

- Cada una de las clases de disposiciones en que se define la parte final tendrá una numeración correlativa propia, expresada en ordinales (1.^a, 2.^a, 3.^a, o *Primera, Segunda, Tercera*).

— *Denominación*

- Las disposiciones de la parte final deben llevar siempre un título, indicativo de su contenido o de la materia a la que se refieren.

h) *Disposiciones adicionales*

— Las disposiciones adicionales *incluirán*, por este orden:

- Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado, por este orden:
 - regímenes territoriales
 - regímenes personales
 - regímenes económicos
 - regímenes procesales.
- Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.
- Los preceptos residuales que no puedan colocarse en otro lugar de la ley.

— Las disposiciones adicionales *no regularán*:

- definiciones y precisiones conceptuales;
 - reglas sobre el ámbito de aplicación de la ley ni sobre su inserción en el ordenamiento. Estas normas se incluirán al principio de la ley, en las disposiciones generales o directivas;
 - la vigencia temporal de la ley, las habilitaciones ni las delegaciones normativas: estas normas se incluirán en las disposiciones finales;
 - normas transitorias ni derogatorias.
- Las disposiciones adicionales *no deben contener* modificaciones de leyes con un objeto principal distinto, que deben ser objeto de leyes de modificación separadas.

i) *Disposiciones transitorias*

- El *objeto* de estas disposiciones es regular la acomodación de las situaciones jurídicas anteriores al régimen establecido por la nueva ley.
- Las disposiciones transitorias *incluirán*, exclusivamente y por este orden:
- Los preceptos que establezcan una regulación autónoma y diferente a las establecidas por la ley antigua y la ley nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
 - Los preceptos que declaren la pervivencia de la ley antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
 - Los preceptos que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la nueva ley para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
 - Los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.
 - Los preceptos que, para facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, declaren la pervivencia de la ley antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la ley nueva.
- *No son* disposiciones transitorias:
- Las que se limitan a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo.
 - Las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.
- El *legislador* debe examinar siempre los problemas de transitoriedad que la ley pueda originar.
- Las disposiciones transitorias *deben precisar* claramente su ámbito temporal y material.

j) *Disposiciones derogatorias*

- Las disposiciones derogatorias serán siempre expresas y precisas, conteniendo
 - una relación de las normas o partes de ellas que la nueva ley derogue,
 - así como, en su caso, de las que se mantienen en vigor.
- En caso de que se precisen la normas que mantienen su vigencia, deberán integrarse en un apartado distinto de la misma disposición derogatoria.
- No deben incluirse derogaciones genéricas o indeterminadas.
- Las disposiciones derogatorias podrán cerrarse aunque en buena técnica normativa debería evitarse, con una cláusula de salvaguardia del tenor siguiente: «*Quedan asimismo derogadas, a la entrada en vigor de la presente ley, cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango en materia de... que se opongan a lo dispuesto en la misma*». Nunca se establecerá solamente esta cláusula genérica, que puede acompañar, si es necesario, a las derogaciones expresas.

k) *Disposiciones finales*

- Las disposiciones finales *incluirán*, por este orden:
 - Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente.
 - Las cláusulas de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.
 - Las reglas de supletoriedad.
 - Los mandatos y habilitaciones dirigidos a la producción de normas jurídicas (autorización de desarrollo reglamentario, mandato de elaboración y presentación de proyectos de ley), especificando sus límites y plazos.
 - Las reglas sobre la entrada en vigor de la ley y la finalización de su vigencia.

La *entrada en vigor* de la ley se fijará preferentemente señalando el día, el mes y el año en que haya de tener lugar.

Sólo se fijará por referencia a la publicación de la ley en el *Diario oficial* cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata. En este caso, la fecha de entrada en vigor no será el mismo día de su publicación, sino el día siguiente al de su publicación, por razones de seguridad jurídica del ciudadano.

La *vacatio legis* debe posibilitar el conocimiento material de la ley y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo excepcionalmente debe entrar en vigor una nueva ley de forma inmediata.

En España, el artículo 2 del Código Civil establece que las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, si en ellas no se dispone otra cosa (supuesto frecuente).

- En el caso de que la entrada en vigor sea *escalonada*, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento de la misma. Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará en una disposición transitoria.

l) Anexos

- Si la disposición lleva anexos, éstos deberán *figurar* a continuación de la fecha y de las firmas, con numeración correlativa, salvo que haya uno solo, e identificados con un título.
- Las *citas* de los anexos en la parte dispositiva se harán indicando su número y título.
- Los anexos *contendrán*:

- Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos.
- Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.
- Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo.

Cuando se considere necesario, las cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario podrán autorizar para la modificación del contenido de los anexos.

6.5. Leyes modificativas. Especialidades

a) Uso restrictivo

- *Es preferible* la aprobación de una nueva ley que sustituya a la anterior a la aprobación de una ley modificativa.
- *Deben evitarse* las leyes de modificación múltiple (que modifican varias leyes), porque dificultan el conocimiento y la localización de las modificaciones legislativas, lesionando la seguridad jurídica.

b) Título

- El título de las leyes modificativas indicará que se trata de una ley de esta naturaleza, así como el título de la ley o leyes modificadas:

Ley 1/2005, de 1 de febrero, por la que se modifica la Ley 37/2003, de 25 de octubre, reguladora de...

c) *División*

- Las leyes modificativas se dividirán normalmente en artículos, destacados topográficamente.
- En el caso de que la ley modifique una sola ley, contendrá un artículo único titulado: «*Modificación de la Ley...*», insertándose a continuación la modificación con la introducción siguiente:

«*El/los artículo/s... de la Ley... queda/n redactado/s de la forma siguiente: ...*»

- Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola ley, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, numerados con cardinales escritos en letra (*Primero, Segundo...*).
- En las leyes que modifican varias leyes se utilizará un artículo (u otra división superior) para cada una de ellas, dividiéndose el artículo en apartados, uno por precepto. Deben utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos objeto de modificación.
- El orden de las disposiciones modificadas será el de aprobación de las leyes afectadas, y las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna.
- Si una ley no propiamente modificativa contiene modificaciones de otra u otras leyes, éstas se incluirán en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación y el título de la ley o leyes modificadas.

d) *Estilo*

- *Estilo de regulación* es el procedimiento consistente en dar una nueva redacción a las disposiciones modificadas: «*El artículo... de la Ley... queda redactado de la forma siguiente...*»
- *Estilo de modificación* es el procedimiento consistente en sustituir algunas palabras o expresiones de la ley modificada sin dar una nueva redacción a todo el párrafo, artículo o a la propia ley: «*La expresión.... queda sustituida por la expresión... en los siguientes artículos.*»

Como *regla*, las leyes modificativas usarán el estilo de regulación o de nueva redacción. El estilo de modificación (sustituir algunas palabras sin dar nueva redacción al párrafo, apartado o artículo) se utilizará exclusivamente en los casos de sustitución de palabras aisladas, de cambio reiterado de las mismas expresiones, alteración de cantidades y otros análogos.

- En el *estilo de regulación*, el texto marco (que indica qué disposiciones se modifican y cómo se lleva a cabo la modificación) y el texto de regulación (el nuevo texto en que consiste la modificación), irán separados perfectamente:

- a) El texto marco: indicará con absoluta claridad los datos de la parte que se modifica (las normas, los capítulos, artículos, párrafos y letras objeto de modificación) y expresará el tipo de modificación que sea (nueva redacción, adición, derogación).
 - b) El texto de regulación: irá entre comillas colocadas al principio y al final del mismo y en un párrafo independiente de manera que se perciba a simple vista cuál es la nueva regulación.
 - c) Se utilizarán recursos tipográficos, como, por ejemplo, el sangrado de márgenes o un tipo de letra distinto.
- Si se utiliza el *estilo de modificación*, se destacarán las expresiones que se cambian, así como las nuevas. Por ejemplo, unas y otras se entrecomillarán.

e) *Contenido*

- Debe indicarse claramente en cada artículo en qué consiste la modificación: si se añade, suprime o sustituye un texto.
- En caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de éste se reproducirá enteramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe reducir la nueva redacción al apartado o párrafo afectados.
- En todo caso, la nueva redacción afectará a una unidad completa de la ley anterior (artículo, apartado o párrafo), aunque sólo se modifiquen palabras o frases.
- La inclusión de un nuevo artículo en la ley original altera la numeración del articulado. Para evitarlo, pueden utilizarse los adverbios numerales *bis*, *ter* y *quater*.

6.6. Sanción y promulgación

Las leyes concluirán con la fórmula sancionatoria y promulgatoria, propia del poder legislativo de que se trate.

Vide supra, 6.4.c), fórmula promulgatoria.

6.7. Publicación

- El Parlamento debe *verificar* que la publicación de las leyes aprobadas sea completa y exacta.
- Las *correcciones de errores* que no consistan en meras erratas tipográficas o de impresión deberán ser autorizadas previamente por la Cámara.
- En ningún caso podrá modificarse sustancialmente una ley mediante una corrección de errores.

La fórmula para publicar una corrección de errores puede ser la siguiente:

«Advertido error (u omisión) en la Ley ... publicada en el Diario Oficial núm ..., el día..., se procede a efectuar las oportunas rectificaciones:

«En la página ..., artículo ..., apartado ..., donde dice debe decir ...»

O bien:

«El apartado/artículo ... debe quedar redactado en la forma siguiente: ...»

O bien:

«En la página ..., artículo ..., se añadirá un apartado ..., con el siguiente texto ...»

- Cuando una ley haya sido reiteradamente modificada, debería procederse a la publicación oficial de su texto actualizado.
- Cuando la regulación de una materia se encuentre dispersa en varias leyes, debería procederse a su codificación.

7. TÉCNICA LEGISLATIVA E INFORMÁTICA

7.1. Utilidad de la informática para la técnica legislativa

La informática, herramienta provechosa para tantas ramas del saber, puede ser también de gran utilidad para la aplicación y observación de las reglas de técnica legislativa.

Cuando avanza la informática jurídica, se desarrolla en primer lugar la creación de bancos de datos jurídicos, y poco después la automatización de los procedimientos, incluso en los entes públicos.

Ambos aspectos repercuten favorablemente en la técnica legislativa:

- Los *bancos de datos* legislativos son sumamente útiles para conocer la legislación vigente y los antecedentes de las nuevas leyes. Ello permite, como señala Losano, conocer los usos lingüísticos de las leyes anteriores, establecer qué leyes existen sobre la materia a regular, lo que permite evitar duplicaciones y lagunas en el ordenamiento y sustituir las derogaciones tácitas por las expresas.
- La *informatización de los procedimientos* legislativos ayuda a racionalizar y estandarizar la tramitación parlamentaria de las leyes. Nos ocuparemos de este punto más adelante.

Al mismo tiempo, la utilización de la informática permite descubrir defectos en la legislación:

Por ejemplo, la utilización de un término extraño, distinto del normalmente empleado en el ordenamiento jurídico, dificulta o impide encontrar la nueva norma en la base de datos.

7.2. Informatización del manual de técnica legislativa

Hemos abogado por la elaboración de un manual propio de técnica legislativa para uso parlamentario. Pues bien, parte de su contenido puede informatizarse y convertirse en un formulario para uso de parlamentarios y técnicos.

- Así, el *cuestionario* previo sobre la decisión prelegislativa, que hemos dejado fuera de nuestro estudio.
- Por lo que se refiere a los *principios y reglas* de técnica legislativa que hemos enunciado, la informatización podría adoptar, a título de ejemplo, las medidas siguientes:
 - a) *Cuestionario informatizado sobre la inserción de la ley en el ordenamiento.* Este cuestionario se cumplimentaría por los servicios técnicos al presentar la iniciativa legislativa en la Cámara y facilitaría la elaboración de un informe más detallado.
- Competencia
 - ¿se dicta la ley en el ejercicio de competencias constitucionales?;
 - ¿respeta el principio de jerarquía normativa?;
 - ¿viola la distribución competencial entre el Estado y otras entidades territoriales?;
 - ¿se ajusta a la doctrina del Tribunal o Corte Constitucional?
- Reproducción de normas
 - ¿reproduce la iniciativa preceptos de otras normas de superior rango?;
 - ¿con/sin modificaciones?
- Derogaciones
 - ¿indica la ley claramente las normas que deroga?;
 - ¿las partes que se derogan quedan claramente señaladas?
- Modificaciones
 - ¿se integran claramente las modificaciones en las leyes modificadas?
- Entrada en vigor
 - ¿se indica claramente la fecha de entrada en vigor?;
 - ¿y, en su caso, los regímenes transitorios?
- Habilitaciones y mandatos al Ejecutivo
 - ¿quedan claramente expresados los mandatos de habilitaciones, con indicación de la materia a la que alcanzan y el plazo para su realización?
- Antecedentes
 - ¿acompaña a la iniciativa una exposición de motivos?;
 - ¿se remiten antecedentes?;
 - ¿son los antecedentes suficientes para ilustrar sobre la necesidad, objetivos y aceptabilidad de la ley?;

- ¿se aprecia la falta de algún antecedente que deba ser reclamado al autor de la iniciativa?

b) *Introducción de elementos verificadores del lenguaje*

El examen de los principios y reglas que se han enunciado en relación con el lenguaje de las leyes no puede ser realizado sólo por métodos informáticos. Pero éstos pueden ayudar a detectar:

- las palabras extrañas al lenguaje usual, mediante el uso de aplicaciones tales como los diccionarios informatizados;
- los errores ortográficos;
- las mayúsculas innecesarias, abreviaturas y siglas;
- las repeticiones y redundancias.

c) *Formulario sobre la estructura tipo de la ley*

La estructura formal de la ley puede ser informatizada, elaborando un formulario para uso de todos los autores de iniciativas legislativas, incluidos los parlamentarios.

Si en ese formulario se incluyen reglas sobre lo que debe figurar o no en cada parte de la ley, con ejemplos en su caso, tendremos ya informatizada una parte del manual.

MODELO DE ESTRUCTURA TIPO:

1. *Título*

Puede incluir el formulario la estructura correcta del título, de forma que sólo sea necesario rellenar los datos materiales y, una vez aprobada la ley, el número y la fecha.

- Para las iniciativas: «*Proyecto/Proposición de ley por la que se regula...*»
- Para las leyes: «*Ley número/año, de (fecha)..., por la que se regula...*»
- Para las leyes modificativas: «*Proyecto/Proposición de ley por la que se modifica la Ley número/año, de (fecha)..., por la que se regula...*»

2. *Preámbulo*

- Objetivos y finalidad.
- Antecedentes.
- Competencias.
- Contenido.

3. *Fórmula promulgatoria* (en su caso).

4. *Articulado: disposiciones generales o directivas*

- Objeto de la ley.
- Ámbito de aplicación.
- Definiciones.

5. *Disposiciones sustantivas*
6. *Disposiciones procedimentales*
7. *Parte final. Disposiciones adicionales*
8. *Disposiciones transitorias*
9. *Disposiciones derogatorias*
10. *Disposiciones finales*
11. *Anexos*

Cada apartado incluirá

- indicaciones sobre su contenido,
- espacio para ser rellenado, adoptando la estructura y numeración tipificada (títulos, capítulos, artículos, apartados).
- y, en su caso, fórmulas.

Ejemplo de fórmulas de la cláusula de entrada en vigor (disposiciones finales):

- «*La presente ley entrará en vigor el día...*»
- «*La presente ley entrará en vigor a los... días de su publicación en el Diario Oficial.*»
- «*La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.*»

d) *Formularios especiales*

Por ejemplo, para las leyes modificativas, conteniendo la estructura y las reglas que se han expuesto en el apartado 6.5 de los principios y reglas de técnica legislativa contenidas *supra* en VI.

e) *Formulario para la presentación de enmiendas*

La elaboración de un formulario informatizado para la presentación de enmiendas a las iniciativas legislativas permitirá asegurarse de que aquéllas contienen todos los datos necesarios, como son, al menos, los siguientes:

- autor;
- clase de enmienda (adición, supresión, modificación);
- texto de la enmienda;
- comprobación de que se utiliza la misma terminología que en la iniciativa;
- correcta inserción en la iniciativa.

7.2.1. *Informatización de los procedimientos y de la documentación legislativa*

a) *Informatización de la iniciativa*

La informatización ha llegado hace tiempo a los procedimientos parlamentarios. Ya no es necesario mecanografiar indefinidamente el texto de una iniciativa legislativa para insertar las modificaciones que se introducen en el

texto en cada fase de su tramitación parlamentaria, con lo que se evitan numerosos errores.

El primer paso ha de ser la reproducción de la iniciativa en soporte informático. Si éste acompaña a la iniciativa, aportado por su autor (Gobierno o parlamentario), habrá aún menos posibilidades de error, siempre que el texto informatizado sea idéntico al registrado en la Cámara.

Sobre ese texto inicial se irán introduciendo las modificaciones posteriores hasta llegar al texto final de la ley, el cual, asimismo en soporte informático acompañando al texto oficial, se trasladará al *Diario Oficial* correspondiente para su publicación y se incorporará a una base de datos legislativos.

b) Documentación legislativa: el expediente informatizado

Si el Registro General en el que ingresan las iniciativas de todo tipo que tienen su entrada en la Cámara, se encuentra informatizado, no plantea problemas la informatización de los expedientes legislativos en los que se documenta la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley.

En caso contrario, puede elaborarse un *software* específico para la tramitación de la documentación legislativa, de contenido más o menos ambicioso según las posibilidades informáticas.

Cada iniciativa dará lugar a un expediente informático en el que se harán constar:

- Cada una de las fases de la tramitación (fechas, acuerdos)
- En su caso, con enlaces a
 - los textos completos de la iniciativa modificada, resultantes de las actuaciones de los distintos órganos que intervienen en el procedimiento, y a
 - las publicaciones oficiales y diarios de sesiones relativos a la iniciativa legislativa, en texto PDF, que a su vez pueden integrar una base de datos independiente.

Es importante que el acceso a la base de datos de expedientes legislativos esté abierto a los funcionarios y parlamentarios, de forma que en cualquier momento puedan tener inmediato conocimiento

- del estado actual de tramitación de la iniciativa,
- de las fases concluidas, y
- de la redacción actual de la iniciativa en el momento de la consulta, una vez introducidas modificaciones en las fases por las que atraviesa.

Así, un expediente informatizado puede contener las siguientes fases, con enlace, en su caso, a los textos completos:

- Iniciativa legislativa:
 - número de expediente.
 - número de registro.
 - fecha de presentación.
 - autor.

- Resultado de la tramitación (aprobada con/sin modificaciones, rechazada).
- Tramitación seguida por la iniciativa:
 - Admisión a trámite:
 - acuerdo del órgano directivo,
 - fecha.
 - Comisión competente.
 - Plazo de enmiendas.
 - Enmiendas presentadas.
 - Debate de totalidad, en su caso.
 - Composición y sesiones de la ponencia, si ésta existe, así como su informe.
 - Sesiones celebradas por la Comisión.
 - Dictamen de la Comisión.
 - Votos particulares o reserva de enmiendas para su defensa en el Pleno.
 - Enmiendas transaccionales.
 - Sesión del Pleno.
 - Texto aprobado por el Pleno de la Cámara.
 - Conclusión de la tramitación:
 - fecha,
 - resultado.
 - Diarios de las sesiones:
 - de la Comisión,
 - del Pleno.
 - Publicaciones oficiales de la Cámara:
 - iniciativa,
 - enmiendas,
 - informe de la ponencia,
 - dictamen de la Comisión,
 - texto aprobado por el Pleno.
 - Publicación de la ley en el *Diario Oficial*.

VIII. BIBLIOGRAFÍA ESPAÑOLA BÁSICA

Una interesante *publicación reciente* constituye *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (Civitas, Madrid, 2004), en la que se contienen interesantes artículos de SÁINZ MORENO, SALVADOR CODERCH y MARTÍN CASAS, entre otros.

Para el *Derecho comparado*, pueden verse:

- En la misma obra, las colaboraciones de J.A. RUIZ GARCÍA e I. ORTIZ DE URBINA GIMENO sobre la técnica legislativa en Estados Unidos y Alemania, respectivamente.
- P.J. HERNANDO GARCÍA, «La técnica legislativa: una aproximación a su regulación en Derecho comparado», en *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos jurídicos*, Universidad de Cantabria, Santander, 2003, pp. 925-940.
- F. PASCUA MATEO, «Las disposiciones reguladoras de la técnica legislativa en la Unión Europea», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, 2003, pp. 45-90.

Un exhaustivo *resumen* de la evolución de la doctrina española durante diez años en las distintas vertientes de la técnica legislativa (teoría, lenguaje, forma y sistemática interna de las leyes, directrices, cuestionarios de comprobación, técnica legislativa y jurisdicción, informática), en C. VIVER PI-SUNYER, «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», en *Autonomies*, núm. 21, 1996, pp. 15-31.

Algunas publicaciones colectivas, producto de *Jornadas celebradas en el ámbito parlamentario*:

- *La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar*, abril 1988, III Jornadas de Derecho Parlamentario de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid, 2000);
- *La técnica legislativa a debate* [J. M.^a CORONA FERRERO, F. PAU VALL y J. TUDELA ARANDA (coords.), Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 1994], Jornadas celebradas por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en la Asamblea regional de Cantabria los días 22 a 24 septiembre de 1993, y
- *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989 [F. SÁINZ MORENO y J. C. DA SILVA OCHOA (coords.)], Jornadas celebradas por el Parlamento Vasco en Vitoria los días 6 a 8 abril de 1989.

Véanse también:

- *Sobre elaboración de los proyectos*

Técnica normativa: El procediment intern d'elaboració de les normes, Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones, Barcelona, 1991.

Técnica normativa de las Comunidades Autónomas, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991.

- *Sobre técnica legislativa en los Parlamentos*

DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: «El Parlamento y la calidad de las leyes», *La Ley*, núm. 4, 1992, pp. 972-980.

PENDÁS GARCÍA, Benigno: «Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa», en *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989, pp. 339-375.

CANO BUESO, Juan: «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La técnica legislativa a debate* (J. M.^a CORONA

FERRERO, F. PAU VALL y J. TUDELA ARANDA, coords.), Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 201-222.

CAZORLA PRIETO, Luis: *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

DÍEZ LAGO, Pablo: «Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria», en *La técnica legislativa a debate* (J. M.^a CORONA FERRERO, F. PAU VALL y J. TUDELA ARANDA, coords.), Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 223-236.

— *Sobre lenguaje*

Llenguatge; publicacions en els Parlaments Autònoms, Cortes Valencianas, Valencia, 1992.

Manual de estilo del lenguaje administrativo, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1990.

MILLÁN GARRIDO, Antonio: *Libro de estilo para juristas: normas básicas y reglas técnicas en la elaboración del trabajo académico*, 2.^a ed., Bosch, Barcelona, 1999.

— *Otras obras de interés*

VARIOS AUTORES: *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, GRETTEL, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, Bosch, Barcelona, 1986.

Curso de Técnica Legislativa, GRETTEL, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

MONTORO CHINER, M.^a Jesús: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

MARTÍN CASALS, Miguel, y VIVER PI-SUNYER, Carles: «¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción “concentrada” y de redacción “difusa” de los proyectos de ley», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, pp. 7-34.

ATIENZA, Manuel: *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio: «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación», *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 28, 1998, pp. 243-266.

— *Sobre informática legislativa*

LOSANO, Mario G.: «Las técnicas legislativas, de la “prudencia legislativa” a la informática», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 163-181.

— «Apéndice: e-government, la experiencia italiana», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 182-198.

Directrices

Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE núm. 180, de 29 de julio).

Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996 (Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1996).

Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley y Cuestionario de evaluación de proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros (acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991), publicado por el Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Madrid, 1991.

Resolución de 9 de marzo de 1993, de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas del Principado de Asturias, por la que se dispone la publicación de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, *BOPA* de 29 de marzo de 1993.

Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya, elaborado por el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración dependiente del Departamento de Gobernación, Generalidad de Cataluña, *Diari Oficial i de Publicacions*, Barcelona, 1992.

Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Gobierno Vasco, *BOPV* núm. 71, de 19 de abril de 1993.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 29 de diciembre de 2000 (*BO Illes Balears* de 27 de enero de 2001, núm. 12, p. 956), por el que se aprueban las *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*.

Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (*DOCE* núm. C 166/1, de 17 de junio), modificada en 1998 (*DOCE* núm. 73, de 17 de marzo de 1999).