

Apuntes sobre la técnica legislativa en España

Sumario: I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN ESPAÑA.—II. LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS.—III. ASPECTOS GENERALES DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.—3.1. Sistemática y ordenación.—3.2. Parte expositiva.—3.3. Parte dispositiva.—3.4. Lenguaje legal.—3.5. Parte final y anexos.—IV. EVALUACIÓN LEGISLATIVA.

I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN ESPAÑA

Hasta hace unos años, tenía cierta novedad tratar la técnica legislativa, aunque se hacía como una cuestión importada y se trataba incluso como algo extraño. Sin embargo, hoy son habituales las referencias entre los constitucionalistas a la técnica legislativa. A pesar de un incipiente interés, podría reconocerse, desde este planteamiento, que nuestro sistema es poco dado a la ordenación o a la reflexión y al orden. En todo caso, podría hacerse una primera aproximación al concepto de técnica legislativa y podría entenderse, entre nosotros, como la ordenación, y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización. La necesidad de aprobar leyes de calidad impone aproximarse a las exigencias de técnica legislativa, y adherirse así al principio de seguridad jurídica. La técnica legislativa es orden y unificación de mayúsculas, minúsculas y sangrado y corrección formal de las disposiciones. Pero también debe ser armonía y orden sistemático en la norma. No sólo es procedimiento, es además reflexión y ponderación de análisis y es además lógica interna de

* Letrado del Parlamento de Cantabria y Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria.

la norma. En el Estado descompuesto, la Ley ha de ser, de forma necesaria, coordinación entre los poderes: la reflexión y el orden en la norma evitaría conflictos, y disminuiría el carácter esencialmente conflictual de la norma y su aplicación posterior. Por tanto el concepto estricto de técnica legislativa ha de superar una concepción formal y adentrarse en la médula de la misma y su integración en el cosmos jurídico analizando, y mejorando, la estructura y el contenido de la norma.

No parece que haya opción para asumir un criterio material, y más ambicioso, de técnica legislativa. No obstante, en las diferentes resoluciones de directrices que se han aprobado en España suelen incluirse reglas que afrontan, como se verá, la técnica legislativa pero desde una perspectiva eminente y exclusivamente formal, olvidando la siempre compleja cuestión del análisis de contenido y estructura de la norma. Seguramente por ello la evaluación legislativa apenas es ejecutada en nuestro país. La demostración de una cierta minusvaloración de la técnica legislativa material es que hay diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se alude a ella como cuestión menor e irrelevante, pues no es motivo suficiente para determinar la inconstitucionalidad de la Ley. En este sentido, M. Pulido Quecedo defiende, seguramente con razón, que «el control jurídico-constitucional de la ley en materia de técnica legislativa viene caracterizado por la nota esencial de su instrumentalidad respecto al juicio de constitucionalidad, propiamente dicho. El juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, si bien el enjuiciamiento en vía de recurso, de defectos técnicos, puede determinar, según los casos, un juicio de inconstitucionalidad *sub specie de técnica legislativa*, con arreglo a lo declarado en la doctrina jurisprudencial del TC.»¹

Ha sido el Tribunal Constitucional el que ha asumido una versión formal de la técnica legislativa. No ha habido una exigencia de calidad material de las Leyes. Ha sido la STC 136/2011 uno de los fallos que más claramente ha reconocido que la técnica legislativa no es motivo suficiente para motivar una declaración de inconstitucionalidad. Ni siquiera la aprobación de leyes de calidad sería una forma de garantizar el principio de seguridad jurídica. Así, el Tribunal Constitucional ha admitido incluso la constitucionalidad de la Ley de acompañamiento, aunque reconozca que este tipo de Leyes (además del valioso voto particular del Magistrado Sr. Aragón Reyes) «pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional», y que tiene una «deficiente calidad legislativa» (FJ 3). Sin embargo, concluye este fallo indicando que «de manera análoga, podemos afirmar ahora que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro

¹ M. PULIDO QUECEDO, «El control jurídico-constitucional en materia de técnica-legislativa», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2, 1999, pp. 1783-1806.

ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.» Ni siquiera la vulneración del principio de seguridad jurídica que suponen las Leyes de acompañamiento (como fue la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) justifica estimar el recurso de inconstitucionalidad.

Por tanto, aunque la técnica legislativa sea tan mala como lo es en las leyes de acompañamiento y en las leyes complejas, el Tribunal Constitucional ha afirmado con rotundidad que «aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [(SSTC 109/1987, de 29 de junio, F 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, F 4), ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F 4)]. Nuestro Tribunal suele indicar con cierta reiteración que su control de constitucionalidad «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, F 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, F 4).

Se argumenta en esta jurisprudencia del Tribunal que no hay una exigencia constitucional para que las Leyes sean de una determinada forma, de este modo el Parlamento «no ha sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos», cuando ha aprobado malas leyes. El Tribunal indica que, como la Constitución nada exige de forma expresa en relación con una obligación de aprobar leyes claras, sistemáticas y unívocas, las leyes pueden no ser ni claras, ni unívocas, ni sistemáticas. En definitiva, la técnica legislativa se limita a la mera formalidad de aprobar textos de escritura homogénea, teniendo el Parlamento plena libertad para aprobar los que desee don el único límite de la letra de la Constitución. Parecen recordarse viejas jurisprudencias, las Cortes, se dijo en STC 76/1983, de 5 de agosto «como titulares “de la potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello.»

Pero no todo es tan nítido, la Constitución impone por ejemplo ciertas exigencias en materia sancionadora, y eso implica que la calidad y la claridad de la Ley penal o de la Ley que tipifica infracciones y sanciones administrativas debe ser adecuada para cumplir las garantías que impone la propia Constitución. No cabe Ley penal confusa ni plural. Eso destaca nuestro Tribunal Constitucional en relación con las leyes tributarias en STC 150/1990. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos [*Sunday Times c. Reino Unido* (n.º 1), 26 de abril de 1979, § 49, serie A n.º 30 y 30 de junio de 2009 Asunto Herri Batasuna y Batasuna c. España, demandas n.ºs 25803/04 y 25817/04] indicó que, en estos casos, la «calidad de la ley aplicada, que debe ser suficientemente accesible y previsible, es decir, establecida con la precisión suficiente para permitir al individuo —con el asesoramiento que pueda ser preciso— acomodar su conducta.» En la ley penal sí debería haber calidad formal y calidad material.

Pero, como se va a ver enseguida, estas exigencias de claridad, rigor y univocidad, en definitiva de calidad, no se extiende a todas las normas del ordenamiento.

1.1. La elaboración de las normas

Generalmente, se suele exponer que en la elaboración de las normas hay dos modelos teóricos. Uno denominado concentrado, de tendencia anglosajona, y que supondría que un solo órgano de la Administración elabora el proyecto de la norma garantizando la unidad de criterios técnicos formales que dominan la elaboración de la misma. El otro modelo se denomina sistema difuso y supone que todo proyecto es elaborado sólo por el órgano que es el centro de decisión política. El inconveniente de este sistema es claro, pues no se garantiza que todos los proyectos que son aprobados por la unidad gubernamental tengan el mismo tratamiento técnico, ni que todos estén unificados bajo unos mismos criterios formales o materiales. No obstante, el sistema difuso posee la indudable ventaja de que el centro que posee la decisión política real, sea también el que desarrolla el proyecto sin que haya intermediarios.

En nuestro sistema, se opta claramente por el sistema difuso que explicaría, en parte, la disfunción y la falta de homogeneidad que hay entre textos normativos dentro de un mismo ente territorial. Seguramente en nuestro sistema no encajaría bien la separación entre la decisión política y la redacción del proyecto. La falta de homogeneidad entre normas de un mismo ente es la regla española, por no hablar de la falta de criterios comunes que hay cuando se comparan los textos de las Comunidades Autónomas entre sí, y los de éstos con los del Estado. El caso es que las directrices sobre técnica legislativa apenas suelen incluir normas que regulen la redacción de los textos normativos. Todas las Leyes de Gobierno y Administración autonómicas han incluido normas que regulan el proceso de redacción de las normas. La importancia de este momento es muy obvia: una adecuada redacción del proyecto aseguraría una óptima redacción de la Ley. Es conocido que esa libertad de configuración normativa es decidida en el momento en el que se elabora la norma, no cuando se aprueba. Lo difícil es aunar este momento con el principio de pluralismo político que proclama con euforia el Título preliminar de la Constitución. Lo complicado es optar por un modelo de elaboración de las normas que garantice una adecuada manifestación de las distintas posiciones presentes en el debate.

Sería importante una regulación de la redacción de los proyectos de Ley que asegurase textos bien contruidos y diseñados, pero es difícil que el Gobierno de turno limite su actividad para regular el procedimiento de elaboración de la Ley. Además, ninguna norma regula (ni prohíbe) la práctica reiterada en algún momento por todos los Gobiernos, que consiste en utilizar el grupo parlamentario que le apoya para presentar de forma rápida una iniciativa legislativa, prescindiendo de la tramitación administrativa

previa y que debería acompañar al proyecto de ley, pero que no acompaña a la proposición de ley.

Como se verá, la regulación que introducen las Leyes autonómicas se centra en el aspecto formal y organizativo, aludiendo como máximo al número de informes y dictámenes exigibles en la tramitación de un anteproyecto de ley. Es difícil prever los efectos que podría tener la omisión de los trámites previstos en la elaboración del proyecto de Ley, aunque debe pensarse que la aprobación de la Ley por el Parlamento sanaría los defectos de tramitación en la fase administrativa del proyecto de Ley, supuesta la igualdad de rango entre Leyes.

Sea como sea y a pesar de lo apuntado, puede citarse en España una Ley que regula con una vocación de generalidad la elaboración de proyectos de ley. Por su rareza en España, merece la pena que se analice su regulación en primer lugar. Es muy detallada y, en cierto modo, puede servir de ejemplo de regulación del procedimiento de elaboración más común en España. Es la Ley de Euskadi 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general; también es muy importante en esta Comunidad Autónoma el Decreto 187/1999, de 13 de abril, por el que se crea y regula la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco y que tiene en esta materia una relevante función. Regula esa Ley del País Vasco la redacción de las «disposiciones de carácter general» que son las que, contienen normas jurídicas, que innoven el ordenamiento jurídico «cualquiera que sea la materia sobre la que versen» y diferencia dos procedimientos: el de redacción de actos administrativos y el de redacción de proyectos de ley.

La regulación de la Ley sobre la elaboración de normas en la Administración vasca es muy sencilla y opta por un sistema difuso de redacción de los proyectos de ley (y Decretos Legislativos, Órdenes y Reglamentos). Así, dicho procedimiento se inicia por orden del Consejero titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versen. Pero cuando se trate de materias en las que disponen de atribución competencial directa dos o más Consejeros, la orden será conjunta de los Consejeros competentes. La orden de iniciación ha de expresar el objeto y finalidad de la norma, y contendrá una estimación sobre su viabilidad jurídica y material. Además, deberá prever sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, con indicación de las normas vigentes sobre el mismo objeto que resulten modificadas de forma explícita o puedan serlo de forma implícita. También la orden inicial de redacción deberá aludir a la incidencia en los presupuestos de las Administraciones públicas afectadas, señalando los trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta, y, en su caso, si la disposición ha de ser objeto de algún trámite ante la Unión Europea.

Además, se prevé la posibilidad de que el Gobierno apruebe *checklist* (como las que aprobó ya el Gobierno del Principado de Asturias) tendentes a «facilitar un mejor cumplimiento de los requisitos y trámites precisos.» Por lo demás, la Ley vasca dispone unas reglas y criterios de elaboración y los principales trámites del procedimiento. Dentro de éstos

se regulan los trámites de «negociación con los representantes de personal, audiencia y consulta», así como la emisión de informe por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento, sobre el fundamento objetivo del proyecto, la adecuación de su contenido al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.

La redacción de proyectos de ley por el Gobierno de la Nación es regulada por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, del Gobierno. A estos efectos se dispone² que el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se iniciará, de forma difusa, «en el ministerio o ministerios competentes», sin aludir a ninguna fórmula de colaboración cuando los departamentos en los que se elabora el proyecto sean más de uno. El anteproyecto deberá ir acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre su necesidad y oportunidad, así como por un «informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo». Además deberá acompañarse una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. Finalmente, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica.

El propio artículo 22 de la Ley del Gobierno dispone que el anteproyecto debe ser conocido por el Consejo de Ministros en dos ocasiones. Una primera para que el Consejo decida sobre los posteriores trámites que quepan y, en particular, «sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos». En esta primera ocasión, el Consejo deberá conocer de la primera versión del texto, y ordenar la realización de otros trámites, pudiendo decidirse que no se celebren más. Si se han practicado nuevos trámites (o por motivos de urgencia, según el artículo 22.5 de la Ley), el Consejo de Ministros «los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes para pronunciarse sobre ellos» (art. 88 CE).

Por su parte, los Estatutos de Autonomía no suelen incluir una regulación detallada de esta cuestión. De ejemplo de regulación estatutaria podría valer, quizá, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana que dispone en su artículo 26.1, de forma escueta, que «la iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, en la forma que determine el presente Estatuto y el Reglamento de Les Corts». Pero es la Ley, por su parte, en su artículo 42 de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, la que dispone un sistema difuso de redacción de proyectos de Ley, el cual irá acompañado de los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, y de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto, el informe del subsecretario o subsecretarios competentes. Por su lado, el *Consell* determinará las

² Cfr. A. DORREGO DE CARLOS, «Comentario al artículo 88», O. ALZAGA, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998, Tomo VIII, pp. 291 y ss.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, disponiéndose también un doble conocimiento del proyecto de ley por el Gobierno de la Comunidad Valenciana.

En general, las leyes autonómicas introducen regulaciones muy similares a la norma estatal. Las Leyes de Galicia y de Madrid de Gobierno y Administración apenas incluyen regulación en la materia, pero son la minoría. La mayoría de las Leyes autonómicas regula el doble conocimiento de los Proyectos por el Gobierno, el sistema difuso de redacción y un número, más o menos amplio de informe y dictámenes que han de ser emitidos. Por ejemplo, se determina en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que «en la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno», siendo preciso, además el informe de la «Secretaría General Técnica de los Departamentos a los cuales afecte la elaboración de la norma, [y] por la Dirección General de Servicios Jurídicos». Por su lado, la Ley de la Rioja 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno, señala que el proyecto de Ley irá acompañado por una «memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen», detallando incluso que se deberá hacer «referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto». Además, de forma similar al Estado, se señala que «se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas».

Menos detallada es la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración que determina (art. 118.1) que el Centro Directivo correspondiente encargará «los estudios e informes técnicos, jurídicos y económicos que garanticen la legalidad y oportunidad de aquéllas.» Además, según el artículo 118.2, el Centro Directivo deberá elaborar, además, un informe sobre mejora de la regulación cuyo objeto será «analizar el impacto normativo, así como justificar qué trámites se han reducido, qué procedimientos se han simplificado o, en aquellos casos en que la norma se dirija a la regulación de cualquier actividad económica, qué cargas administrativas se han reducido». Los anteproyectos serán remitidos para información de las Secretarías Generales de las Consejerías «salvo casos de urgencia apreciada por el Presidente», además de por la Dirección General del Servicio Jurídico. El artículo 117 bis.7 dispone de forma quizá algo inconcreta, pero interesante por su originalidad, que la Administración «procurará mantener un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los

ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general».

También la Ley de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, de Administración, incide en la necesidad (art. 32.2) de que haya memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Así, se incluirán estudios e informes previos que «hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones», además del «estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar.» Como es común en el sistema español, dentro de la Consejería, el órgano que está encargado de tramitar el expediente es la Secretaría General Técnica. Se prevé la posible apertura de un trámite de información pública, o un trámite de audiencia de las entidades u organismos que ostenten la representación de intereses de carácter general, o pudieran resultar afectadas por la futura disposición. Por su lado, el artículo 33.4 introduce el precepto, habitual, según el cual si la disposición supone incremento de gasto o disminución de ingresos (es decir, casi siempre), se incorporará una «memoria económica» en la que se manifiesten, «detalladamente evaluados», cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución. Se exige, además, en este caso un informe de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria. Por su parte, si la disposición implicara la necesidad de incremento o dotación de medios personales, requerirá informe de la Consejería competente en materia de personal. Finalmente, se determina que los proyectos que deban someterse a la aprobación del Consejo de Gobierno se remitirán, «al menos con ocho días de antelación a los titulares de las demás Consejerías, con el objeto de que puedan formular las observaciones que estimen oportunas».

La Ley de Extremadura 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno y Administración, también exige un amplio abanico de informes incidiendo (artículo 66), acaso, en la apertura del aludido trámite de audiencia o información pública. No es habitual que se prevea expresamente este trámite en España. En Extremadura será preceptivo el trámite «cuando el proyecto afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos», durante un «plazo razonable» y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen, pero sólo podrá omitirse dicho trámite cuando haya graves razones de interés público.

La Ley de Cataluña 13/2008, de 5 de noviembre, del Presidente y del Gobierno exige expresamente un número amplio de información que ha de acompañar al proyecto de ley y que redundaría en la mejora final del

texto. Se exige (art. 36) «una memoria general»³, una «memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas», otra memoria en la que consten las consultas formuladas, las alegaciones presentadas y las razones que han llevado a su estimación o desestimación y, finalmente, un informe emitido por los servicios jurídicos de los departamentos concernidos. Por su lado, es interesante el artículo 36.7 que prevé la nueva remisión al Parlamento de un proyecto de ley que hubiese caducado sin necesidad de repetir toda la tramitación administrativa que, como se ha visto, se antoja compleja, «previo informe del secretario o secretaria general del departamento concernido y de los servicios jurídicos de la Generalidad.»

La Ley de Murcia 6/2004, de 28 de diciembre, de Presidente y Consejo de Gobierno, en el artículo 46 exige también que el procedimiento se inicie en la Consejería o Consejerías competentes por razón de la materia. Irá acompañado por una memoria que incluya la motivación técnica y jurídica, «con el grado de detalle suficiente que requiera el caso», un informe del impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo, y un estudio económico de la norma, con referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si existiesen. La Consejería proponente remitirá el anteproyecto acompañado de estos documentos a la Comisión de Secretarios Generales, que puede pedir otras consultas, dictámenes o informes que, a juicio de la Comisión, resulten oportunos, sin perjuicio de los que tengan carácter preceptivo. Como documentación que no suele citarse en otras leyes se exige en esta Ley un informe de la Vicesecretaría correspondiente, relativo a la corrección del procedimiento seguido, valoración jurídica de las alegaciones presentadas, así como a las disposiciones legales derogadas por el anteproyecto, parcial o totalmente. Similar es la regulación de la Ley de Andalucía 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno, en cuanto a los informes solicitados, añadiendo algún otro, como el Dictamen del Consejo Consultivo y algún otro informe, pues se incluirá «cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía.» Todas estas Leyes prevén que los proyectos de Ley sean conocidos en dos ocasiones por el respectivo Gobierno.

Mucho menos detallista y exigente es la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y del Presidente de Navarra. El artículo 52 se

³ Esta primera memoria deberá contener los oportunos estudios, informes y dictámenes sobre la necesidad de la iniciativa, que debe contener, como mínimo, la adecuación de la norma a los fines que se persiguen; el marco normativo en el que se inserta; la relación de las disposiciones afectadas por el anteproyecto de ley y la tabla de vigencias y derogaciones resultantes; la competencia de la Generalidad sobre la materia, y la relación motivada de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse el trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública. La segunda memoria deberá contener “como mínimo, un informe de impacto presupuestario, con la evaluación de la repercusión del anteproyecto de ley en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Generalidad, así como las fuentes y los procedimientos de financiación, si procede; un informe de impacto económico y social, con la evaluación de los costes y los beneficios que implica la iniciativa legislativa para sus destinatarios y para la realidad social y económica; un informe de impacto normativo, con la evaluación de la incidencia de las medidas propuestas por la norma en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, y, finalmente, un informe de impacto de género.”

limita a señalar que se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias y de los estudios, informes y documentación que «sean preceptivos legalmente», sin detallar cuáles son, aunque menciona tres, que son los «relativos a su necesidad u oportunidad de promulgación, un informe sobre el impacto por razón de sexo de las medidas que se establezcan en el mismo, y a la estimación del coste al que dará lugar», además de la información de la Secretaría General Técnica. Tampoco se desarrolla el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley en la Ley de Castilla-La Mancha 11/2003, de 25 de septiembre (art. 35) o la Ley de Canarias 1/1983, de 14 de abril, que se limita a disponer que los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decreto, serán remitidos al «Secretario de Gobierno», que procederá a dar traslado de los mismos a los Consejeros con, al menos, ocho días de antelación a la reunión del Gobierno, salvo casos de urgencia apreciada por el Presidente.

Por su parte, la Ley de Baleares 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno, sólo exige dos informes, que por su originalidad merece la pena destacar. El artículo 36 alude a un primer informe, en caso de que el proyecto introduzca un silencio administrativo negativo, al proyecto le acompañará un informe que motive las «razones imperiosas» de interés general que lo justifican. El segundo informe al que se alude en el proyecto de ley se refiere al proyecto que busque establecer «un régimen de autorización para acceder o ejercer una actividad de servicios». El informe ha de motivar suficientemente la concurrencia de los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Es similar la regulación de la Ley de Castilla y León 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración (art. 75).

Persiguiendo la finalidad de redactar Leyes de calidad son varios los Gobiernos que han aprobado Directrices que regulan unos criterios formales (casi nunca materiales) para la redacción uniforme de los proyectos de Ley. Las Directrices de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas siguen, de forma más o menos aproximada, la regulación que el Gobierno de la Nación introdujo en las Directrices aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, «por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa» (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005). Todas estas disposiciones (de rango reglamentario) han de sentirse herederas de aquellas lejanas normas «para la elaboración y tramitación de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de Ley» aprobadas mediante la Orden del Ministerio de Defensa de 17 de junio de 1980 (D.O. Marina, 1743)⁴.

En varias Comunidades Autónomas se han aprobado por sus Gobiernos Directrices sobre técnica legislativa. En Canarias, se aprobó el Decreto

⁴ Estas normas son derogadas por la Orden del Ministerio de Defensa 50/1985, de 30 de septiembre. En ella se dispone (con una dosis cierta de ingenuidad), en relación con la redacción del proyecto de disposición (4.2), que el texto «será claro, de forma que sólo admita una interpretación.»

148/1986, de 9 de octubre, de aprobación de las normas sobre determinados aspectos formales de las comunicaciones y resoluciones administrativas (BOC núm. 130, de 29 de octubre de 1986), que no es en realidad una norma que regule la técnica legislativa de las normas en Cataluña, Manual d'elaboración de les normes de la generalitat de Catalunya. Departament de Governació. Comitè Assessor per a l'estudi de l'Organització de l'Administració. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Governació, 1992. 131 p.; en el Principado de Asturias, Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de junio de 1992 (BOPA núm. 73, de 29 de marzo de 1993); en el País Vasco, Orden de 6 de abril de 1993, del Departamento de Presidencia, Régimen jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se establecen las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, ordenes y resoluciones (BOPV núm. 71, de 19 de abril de 1993); en las Islas Baleares, Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, del Consejo de Gobierno (BOIB núm. 12, de 27 de enero de 2001), que incluyen numerosos «ejemplos a seguir» y «ejemplos a evitar»; en Aragón, Instrucciones sobre el procedimiento de elaboración y tramitación de proyectos normativos; y en la Comunidad Valenciana, el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, (DOCV núm. 5956, de 17 de febrero de 2009).

El rango reglamentario de todas estas Directrices parece bastante claro. Incluso las Directrices del Gobierno del Estado fueron dictaminados por el Consejo de Estado, como cualquier otro Reglamento estatal⁵. Precisamente ese rango reglamentario hace que el valor constitucional del incumplimiento de las Directrices de técnica legislativa en la elaboración del proyecto de ley sea nulo, pues la aprobación de la Ley también vendría a sanar los defectos reglamentarios cometidos en la fase de redacción gubernamental de la Ley. Obviamente, mucho menos valor tendría la vulneración de las Directrices por parte de los sujetos que redactan una proposición de ley.

III. ASPECTOS GENERALES

3.1. Sistemática y ordenación

La sistemática y ordenación de las leyes es condición necesaria para una adecuada comprensión de la Ley y una óptima interpretación de una voluntad. Una deficiente ordenación de la ley impide interpretar de un modo adecuado la voluntad de la Ley. No obstante, las diferentes Directrices que hay en España no obligan al redactor de la norma a razonar y optar por una ordenación sistemática que responda a una finalidad determinada co-

⁵ Cfr. Dictamen (621/2004) 11 del Consejo de Estado, de 20 de mayo de 2004.

herente con el texto de la norma y con el ordenamiento en el que se integra. Que el orden de las disposiciones tiene un significado obvio se puede comprobar en el mismo texto constitucional, analizando la ubicación del Título II «de la Corona», inmediatamente detrás del Título I regulador del derechos y deberes de los ciudadanos.

Como se ha dicho, las Directrices se limitan a determinar que los textos normativos deben tener una estructura. Las Directrices del Estado determinan que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que, en el caso de los anteproyectos de ley, se denominará siempre «exposición de motivos», y parte dispositiva (en la que se incluye el articulado y la parte final).

Son frecuentes en todas las Directrices de técnica legislativa las disposiciones (casi siempre incumplidas) que se refieren al contenido general de la regulación incluida en la Ley. Las disposiciones irán de lo general a lo particular de lo abstracto a lo concreto; de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal. (También en las Directrices del Gobierno del Principado de Asturias, II.B.1; o las del Gobierno vasco 2.^a.II.2b —que añade que las normas permanentes irán antes que las temporales—; Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, IV.9 —que añade que las normas técnicas se sitúan al final—).

Las Directrices del Estado señalan que, «en la medida de lo posible», en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de Reglamentos de ejecución de una Ley, se procurará que sean completos y no parciales. Así, el artículo 3.3. de las Directrices de la Generalidad Valenciana señalan que se facilitará el manejo del texto «a través de una adecuada estructura sistemática y así mínimas remisiones posibles.»

Todas las Directrices incluyen disposiciones que se refieren al título de la Ley, el cual ha de permitir identificarla y describir su contenido esencial. De puro sentido común es que la redacción del nombre deba ser clara, concisa, exacta y precisa, evitando la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, y permitiendo que el lector se haga una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Como es lógico, las muy habituales leyes modificativas deben explicitar en el título el título completo de la disposición modificada.

3.2. Parte expositiva

En general, no son muchas las disposiciones que las Directrices dedican a las Exposiciones de motivos y tratan de situar en términos de sistematización la regulación de la parte expositiva. Así, las Directrices del País Vasco señalan que la parte expositiva, que existirá siempre, deberá adecuarse a la importancia que tenga la norma en cuestión. Es conveniente analizar por separado las siguientes cuestiones:

1. *Inserción de índices.* En las Directrices del Estado (10) se dispone que en las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. (también artículo 8 de las Directrices de la Generalidad valenciana).
2. *Denominación de la parte expositiva.* La misma Constitución, como es conocido, dispone en su artículo 88 que los proyectos de Ley deben ser sometidos al Congreso de los Diputados, precedidos (aunque la Constitución diga «acompañados») de una exposición de motivos, además de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el proyecto de ley. Varios Estatutos de Autonomía incluyen disposiciones similares. Las Directrices, además de reiterar regulación constitucional y reglamentaria (infringiendo, curiosamente, las disposiciones de técnica legislativa que las propias Directrices —Estado 11— incluyen para las Leyes y Reglamentos) determinan que la denominación «exposición de motivos», se insertará centrado y en mayúsculas en el texto correspondiente. Esta denominación es exclusiva de los proyectos de Ley y no ha de confundirse con otros documentos que acompañarán al proyecto de ley como antecedente, tal y como aclaran las Directrices del País Vasco (I.2). Según esta norma, la Memoria responde a un «análisis más amplio» de la regulación normativa. En la Memoria, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tendrá en cuenta la situación a la que se debe dar una respuesta, las alternativas y los motivos que aconsejen optar por la que solución propuesta. Aunque es habitual que los proyectos de Ley sean acompañados por varias Memorias (y la Ley del País Vasco que se ha visto en el anterior epígrafe dice otra cosa), con diversos contenidos, las Directrices del País Vasco parecen prever que una única memoria se refiera también a la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta (en un sentido similar las Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, II.6). No obstante, es propio del Derecho parlamentario español (excepto el Reglamento del Senado) que se transforme la exposición de motivos en Preámbulo, cambio que siempre es preceptivo y para el que no debería mediar un acuerdo expreso plenario,
3. *Contenido de la exposición de motivos.* Se señala (Estado 10; artículo 11 Directrices de la Generalidad valenciana) que la Exposición de Motivos ha de cumplir la función de describir el contenido de la Ley (pudiendo dividirse en apartados enumerados en romanos, Directrices del Principado de Asturias A.2), indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Por su parte, las Directrices del País Vasco señalan que la Exposición de Motivos debe incluir los motivos que hayan dado origen a la elaboración de la Ley, sus objetivos perseguidos, sus fundamentos jurídicos habilitantes, así como los principios y líneas generales de la regulación y la incidencia de la regulación en la normativa en vigor. Las Directrices del Principado de Asturias (A.1), de un modo más breve indican que la Exposición de Motivos

determinará el porqué, la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes, así como a la cuestión, importante, de las competencias en cuyo ejercicio se dicta. Señalan estas Directrices que debe evitar hacer referencias a la estructura de la disposición y a otras circunstancias que vayan a ser objeto de desarrollo en la parte dispositiva.

Aunque parece conveniente que las Exposiciones de Motivos siempre (salvo casos de formulación muy simple) incluyan un resumen del contenido de la Ley, las Directrices del Estado reservan este resumen sólo si se «entiende» preciso por el redactor de la norma. Se dispone además, que las Exposiciones de Motivos eviten las «exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas» (también A.1. de las Directrices del Principado de Asturias).

3.3. Parte dispositiva

La regulación sobre la parte dispositiva centra el núcleo de las Directrices de técnica legislativa. Así, las del Gobierno del País Vasco (2.^a 2. 1) determinan que, en la parte dispositiva, se expresarán de manera ordenada las prescripciones y determinaciones que constituyen el contenido del acto o disposición y, en todo caso, irán en forma de texto articulado conforme a lo dicho en la tercera directriz. También se diferencian varios aspectos:

1. *Disposiciones generales.* Son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados (18, Directrices de la Administración del Estado). Por su importancia, deben figurar en los primeros artículos de la disposición (en el Título preliminar o en el Capítulo primero). No hay duda de su eficacia directa, pues pertenecen a la parte dispositiva de la norma.

2. *Ordenación interna de la parte dispositiva: sistemática y división.* En las Leyes estatales (19; Generalidad valenciana, artículo 16) la parte dispositiva mantiene la división tradicional en artículos (20) y se ordenará en disposiciones generales; parte sustantiva (normas sustantivas estrictas, organización, infracciones y sanciones); parte procedimental (normas de procedimiento, procesales y de garantía) y parte final. Esta ordenación se sigue de un modo bastante exacto en otras Directrices, como la del Gobierno vasco (II. 2), pues el articulado se dividirá en libros, títulos, capítulos, secciones y subsecciones, sin que se pueda pasar de una unidad de división a otra saltando intermedia, excepto en el conocido caso de las secciones. Sin perjuicio de lo que se desarrollará enseguida, esas últimas Directrices ofrecen un criterio (que debe entenderse como aproximado u orientativo) sobre la agrupación de artículos y, así, en secciones se dividirán los capítulos de más de diez o doce artículos; capítulos habrá en textos de más de veinte o veinticinco artículos, títulos habrá cuando haya más de cien artículos, y, «muy excepcionalmente», las Leyes de extraordinaria extensión, se dividirá en Libros. La

indicación de los «Libros», «Título», «capítulo» y «sección» y sus respectivos números y denominación se sitúan centrados en el texto (de forma expresa lo indican también las Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, VI. 16).

2.1. *Libros*. La existencia de Libros es excepcional y sólo pueden llevarlo los anteproyectos de ley o proyectos de real decreto legislativo muy extensos y que tengan una intención «codificadora» de un determinado sector del ordenamiento jurídico. Seguramente por el carácter excepcional (y de naturaleza breve) de los Decretos-Leyes, las Directrices del Estado (21) no prevén que se puedan dividir en Libros. Los libros se numerarán con ordinales centrados expresados en letras y deberán ir titulados en minúscula negrita y sin punto. En el mismo sentido, las Directrices del Principado de Asturias II.B.4.1; Directrices Generalidad valenciana, artículo 20; Directrices Gobierno de las Islas Baleares, artículo VI. 12).

2.2. *Títulos*. En títulos (Directrices del Estado, 22) sólo se pueden dividir las disposiciones que contengan partes claramente diferenciadas, reservándose también a normas con una extensión amplia (o heterogéneas, puntualiza el artículo 21 Directrices Generalidad valenciana; Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, VI.13). En España el título deberá ir numerado con romanos, en mayúsculas y sin punto, y llevar nombre o título (centrado, minúscula, negrita, sin punto).

2.3. *Capítulos*. No es una división obligada de la Ley y debe hacerse sólo por razones sistemáticas, y no por la extensión del proyecto de disposición, por lo que cabrían capítulos en textos cortos y podría no haber capítulos en textos largos. Los capítulos se numerarán con romanos y deberán llevar rúbrica. (Directrices Generalidad valenciana, Artículo 22; Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, artículo VI.14).

2.4. *Secciones*. La sección es una subdivisión opcional de los capítulos y aquí el criterio de la longitud es importante pues se dividirán en secciones los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Las Directrices de la Generalidad valenciana, en su artículo 23, señalan que las secciones deben incluirse por razones «de sistemática». Se numeran con ordinales arábigos y deberán llevar título. De forma excepcional, en el caso de secciones de cierta extensión, se pueden dividir en subsecciones, cuando haya aspectos que admitan una diferenciación clara dentro del conjunto.

2.5. *Artículos*. La unidad básica del texto de la Ley en nuestro entorno jurídico cultural es el artículo, y no es muy sencillo imaginarse el texto de la Ley dividido en unidades que no sean artículos. No obstante hay otras posibilidades, pues la propia Constitución prevé las Leyes de bases, cuya unidad principal no es el artículo y podría pensarse alguna unidad diferente para algún tipo especial de leyes. Las Directrices del Estado (26) son claras en relación con el artículo y definen que los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: «cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea», debiendo llevar un título que explique su contenido (28; Directivas del Gobierno del País Vasco 2.^a.II.3.b; Directrices del Gobierno del Principado II.B.5). Los distintos artículos de la norma deben disciplinar un aspecto de la materia tratada e irán precedi-

dos del término «Artículo». Lo más sensato es defender que cada artículo mantenga un título que debe expresar su contenido de un modo breve «para facilitar su legibilidad» (Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, VII. 18). En relación con el título de los artículos, habría que defender la no pertenencia del título al contenido normativo de la Ley, de forma que un error en la denominación del título sería irrelevante. Así mismo, lo correcto es que todos los artículos lleven título, pues no parece adecuado un sistema de titulación parcial.

Además, las Directrices del Gobierno del Principado de Asturias señalan que la palabra artículo debe ir seguida «de su número y denominación [y] se situará en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto del artículo correspondiente» (también Gobierno del País Vasco, 3.^a.I.1.). Para evitar la confusión con la Exposición de Motivos, los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones (27; Directivas del Gobierno del País Vasco, 2.^a.II.3.b; Directrices de la Generalidad Valenciana, artículo 25.1). Mucho más clara es la regulación de las Directrices del Gobierno de las Islas Baleares (VII.19) que determina que el contenido de los artículos debe ser claro y preciso, evitándose los artículos extensos constituidos por una única frase «que contenga, a su vez, una larga serie de oraciones subordinadas, incisos, incrustaciones...» (Directrices del Estado, 30).

Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, respondiendo a una misma unidad temática. Las Directrices de la Generalidad valenciana disponen (art. 25) que cada artículo «debe disciplinar un aspecto de la materia tratada». Como criterio, se indica que no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados, debiendo el exceso transformarse en nuevos artículos (Directrices del Gobierno de las Islas baleares, VII.19, que puntualiza que tendrá un máximo de 3 ó 4). A su vez, los artículos se dividen en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno. Cuando haya una subdivisión de un artículo, las Directrices del Gobierno del Principado de Asturias determinan que «cuando la enumeración forme parte de una oración, cada elemento de la lista comenzará con minúscula y acabará con una coma excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones “o”/“y” y el último, que de no haber una cláusula de cierre, acabará con un punto y aparte.»

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b) y c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos. Ninguna de estas divisiones podrá ir sangrada. Las Directrices del Gobierno del País Vasco (3.^a.3.a) señalan que cada apartado tendrá como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. No resuelven las Directrices del Estado el caso (sucedido en alguna Ley especialmente compleja y extensa) en el que los párrafos se subdividen, su vez, en «subpárrafos» y en los que lo más oportunos parecería separarlos mediante guiones o cualquier otro símbolo gráfico reconocible. No obstante, las Directrices

del País Vasco (3.^a.3.b) y las Directrices del Gobierno de las Islas Baleares (VII.19) determinan que en el supuesto de que se diesen las subdivisiones de los párrafos «irían con números árabes».

La regulación de la parte dispositiva constituye el núcleo de la regulación de las Directrices. Así, el apartado 63 de las Directrices del Gobierno del Estado trata de ser restrictivo (por su carácter muy poco claro y esencialmente destructora de la comprensión) con el uso de las remisiones en el marco de la Ley. Así, se produce una remisión cuando «una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera». Por ello, deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance. Para evitar que la referencia sea farragosa se introducen algunas reglas de interés, pues debe evitarse la proliferación de remisiones, utilizando la cita corta y decreciente sin que se admita la cita ascendente, salvo que afecte a anexos en los que no se siga la división interna prevista en estas directrices. Cuando se cite una serie de preceptos, deberá quedar claro cuál es el primero y cuál el último de los citados, mediante el uso de expresiones tales como «ambos inclusive» (70), siendo innecesaria la mención del diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada. En este sentido, las Directrices del Gobierno vasco señalan, de un modo contundente, que «si se establece una regulación exhaustiva de la materia jurídica, debe destacarse este extremo con una expresión del siguiente tenor: «...se rige únicamente/exclusivamente por este...».

3.4. Lenguaje legal

El lenguaje legal ha de ser claro. Por ello las Directrices del Gobierno de la Nación inciden de un modo insistente en que el lenguaje que usen las Leyes sea directo. Se dispone en el parágrafo 102 que la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas. En todo caso, la Ley debe redactarse en un nivel de lengua culto, y accesible para lo que puede entenderse por el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla, utilizando repertorio un léxico común, nunca vulgar, como se encarga de aclarar el epígrafe 101 de las Directrices del Estado.

Las Directrices del Principado determinan que se ha de buscar el «equilibrio entre tecnicismos y naturalidad» (II.1). En el caso de que se deba utilizar un lenguaje técnico (como sucede en diversos ámbitos materiales como en el de las telecomunicaciones o en el del urbanismo), deben añadirse descripciones que lo aclare, utilizándose en todo el documento con igual significado. Es de sentido común evitar extranjerismos, barbarismos o la castellanización de términos extranjeros cuando tienen otro significado

entre nosotros (las directrices del Principado de Asturias I.4 señalan que cuando no exista voz traducida se escribirá en el idioma original acentuándose en castellano, si lo permite la grafía). La claridad impone otras exigencias, como evitar la forma pasiva, el modo subjuntivo, el gerundio, las obviedades, los neologismos (salvo si son aceptados por la RAEL, Directrices del Principado de Asturias II.4), los latinismos, el hipérbaton, o complicar de un modo innecesario o literario la redacción como emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos, epítetos triviales o perífrasis superfluas. Por eso el redactor ha de buscar las «acepciones más comunes del diccionario» (Directrices del Principado II.2). Y por esa misma finalidad de evitar redacciones cansinas y farragosas, se limita el uso de mayúsculas y de siglas (como en las Directrices del Principado de Asturias, I.1.). Estas directrices incluso señalan que en minúsculas se incluyen los nombres de los días de la semana, y de los meses y estaciones del año, así como los tratamientos personales cuando no se escriban en abreviatura. Esta necesidad de claridad impone evitar el uso de las palabras largas, los adverbios terminados en «mente», o las locuciones prepositivas y adverbiales.

En esta intención se ha de buscar por el redactor que las frases sean breves pues las excesivamente amplias ofrecen mayores dificultades para una redacción correcta (Directrices del Principado de Asturias III.2). Es más, estas Directrices (de forma, ahora sí, un tanto dudosa) diferencian el número de palabras que debe formar una frase de una Ley en función del «nivel cultural de aquéllos a los que la disposición va dirigida» y como referencia se señala lo siguiente (en función de la capacidad del destinatario):

- «a) para un nivel superior, una media de treinta palabras por frase,
- b) para un nivel medio, veinte, y
- c) para un nivel popular, diez.»

El epígrafe 102 de las Directrices del Gobierno de la Nación prevé (de un modo quizá algo ingenuo) que la Subsecretaría de la Presidencia, con la colaboración de la Real Academia Española, elaborará unas instrucciones complementarias de tipo práctico que ayuden a aplicar los criterios lingüísticos generales en disposiciones y normas oficiales. «Dichas instrucciones formarán parte integrante de estas directrices.» En este sentido, el Gobierno de la Nación determina que las letras mayúsculas deben acentuarse gráficamente siempre que lo exijan las reglas de acentuación. Además se han de cumplir las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española (Directrices del Gobierno de la Nación V.a).

Finalmente, el aspecto tipográfico es importante y se sugiere que se use la letra Arial (12), limitándose el uso de guiones (Directrices del Gobierno de la Nación 32; o las del Principado de Asturias, IV;) o sangrías, aconsejándose (Asturias IV.3) la utilización de una línea blanca entre párrafos y apartados, y de dos líneas entre artículos.

3.5. Parte final y anexos

La parte final de la Ley es, en la mayor parte de las ocasiones, un cajón de sastre en el que se incluyen disposiciones del más diverso ámbito. Seguramente consciente de esta naturaleza peculiar, las Directrices del Estado mantienen un criterio restrictivo para la elaboración de la parte final, en la que sólo se deberían incluir los preceptos propios que responden a su necesidad. No obstante, las disposiciones adicionales son una especie de «cajón de sastre dentro del cajón de sastre», pues las Directrices estatales (35) se encargan de indicar que «podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna», señalándose (36) unos criterios de prevalencia en la elaboración de las disposiciones de la parte final. Se ha de tener en cuenta, así, que el contenido transitorio de una disposición debe prevalecer sobre los demás; el contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional, y el contenido final prevalecerá sobre el adicional.

1. *Disposiciones adicionales.* El contenido de estas disposiciones puede ser múltiple y, de forma expresa, se indica que estas disposiciones pueden regular los siguientes contenidos, si no es posible regular estos contenidos en el articulado:

1.1. Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. Lo cual significa que el régimen jurídico que se pretenda introducir o modificar, y que (por cuestiones sistemáticas, fundamentalmente) no tenga su cabida en el articulado será objeto de una disposición adicional. En caso de que los regímenes sean varios que se pretendan introducir será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal, y la aplicación de todos ellos debe ser inmediata, para evitar una confusión con las disposiciones transitorias (también en las Directrices del Principado de Asturias II.c.2; en las directrices del Gobierno del País Vasco, II.3.1; en el artículo 30 de las Directrices de la Generalidad valenciana; y en las Directrices del Gobierno de las Islas Baleares, VIII.18).

1.2. Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos.

1.3. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

1.4. Los denominados «preceptos residuales» que no quepan en ningún otro lugar del proyecto.

2. *Disposiciones transitorias.* Su objetivo es permitir el tránsito al nuevo régimen jurídico. Para ello «el redactor examinará siempre los problemas de transitoriedad que la disposición pueda originar» (Directrices del Principado de Asturias II.c.3). Se dispone (Estado, 40) que deben utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa su «aplicación temporal y material», lo que no siempre se consigue. Las diferentes Directrices (las del Estado y también las del Principado de Asturias II.c.3; la Generalidad valenciana, artículo 31; las del Gobierno de las Islas Baleares, VIII.24) disponen que incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

2.1. Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua, para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

2.2. Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

2.3. Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. La cuestión de la retroactividad, que excede de las posibilidades de estas modestas páginas, es objeto de las Directrices del Gobierno del País Vasco en las que se determina que la retroactividad será explícita, pues deben establecerse «las situaciones jurídicas preexistentes a las que se aplicará la nueva disposición». Puntualizan con sagacidad estas Directrices, que «deberá precisar la intensidad o grado de retroactividad determinando si la norma nueva se aplicará a los efectos jurídicos producidos y consumada producida bajo la norma antigua, o bien a los producidos antes de la entrada en vigor de la disposición nueva, pero no consumados, o bien a los efectos de situaciones jurídicas creadas conforme a la norma antigua pero producidas después de la entrada en vigor de la norma nueva», (Directrices del País Vasco, II.3.2.b).

2.4. Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

2.5. Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

3. *Disposiciones derogatorias.* El deseo expresado por las Directrices del Estado, sobre claridad y seguridad, es muy claro y, como se conoce, ha sido en demasiadas ocasiones incumplido. El principio de seguridad jurídica y la necesidad de tener certeza en el Derecho exigen que el intérprete pueda decidir con claridad y con fiabilidad cuál es el Derecho aplicable en cada caso y en cada situación. Por ello, las disposiciones derogatorias deben ser exhaustivas y han de contener un mandato preciso y expreso, debiendo indicar las normas (o la parte de la norma) que se derogan, y las que se mantienen en vigor. Por eso mismo, se han de precisar las normas que mantienen su vigencia y deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria. Parecen incompatibles con esta regulación las cláusulas genéricas de derogación del Derecho. El intérprete no debe enfrentarse a la tarea, siempre ardua por imposible, de averiguar el Derecho aplicable en medio del laberinto que ha impuesto la Ley. Debe evitarse por ello que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas y dispersas normas con el mismo ámbito de aplicación. No obstante, las Directrices (como las del Principado de Asturias, II.c.4.a; Generalidad Valenciana, artículo 32) no tienen más remedio que prever una cláusula general de derogación o cláusula de salvaguardia que deroga las

disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en la misma. La práctica de incluir una «Cláusula de vigencias», que vendría a contener una relación cronológica de todas las disposiciones sobre la materia que continuarán vigentes, no es seguida casi nunca, a salvo de alguna excepción interesante, como la del artículo tercero de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

4. *Disposiciones finales.* También pueden tener un objetivo diverso, y las Directrices del Estado (47) se encargan de asegurar su naturaleza excepcional y de definir, incluso, su orden en busca de una mayor claridad:

4.1. Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición y se trate de modificaciones más o menos tangenciales o indirectas. Igual disponen las Directrices del Principado de Asturias II.c.5 o las Directrices de las Islas Baleares VIII. 27. La excepcionalidad de estas disposiciones finales debería ser muy clara; en demasiadas ocasiones se introducen en las disposiciones finales durante el procedimiento legislativo, vía enmienda de adición, modificaciones de otras leyes que no venían previstas en el proyecto de Ley inicial.

4.2. Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Aquí se han de incluir las directrices, el texto refundido o el texto articulado, el reglamento, estatuto, norma, etc., que se aprueba mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo.

Además, diversas Directrices autonómicas (Principado de Asturias II.c.5; Generalidad valenciana, artículo 33) disponen que serán disposiciones finales las reglas de supletoriedad, los mandatos y autorizaciones dirigidos a la producción de disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma y las reglas de entrada en vigor. Se dispone también que la «vacatio legis» deberá posibilitar el conocimiento material de la disposición y la adopción de medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional entrará en vigor inmediatamente. En este supuesto debería evitarse, por razones de seguridad jurídica, la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación, siendo preferible la fórmula «al día siguiente de su publicación» (Directrices de las Islas Baleares, VIII. 27) aun cuando se estime más correcta la expresión «el día siguiente al de su publicación».

En las Directrices del Gobierno del País Vasco se dispone que serán también disposiciones finales las reglas de supletoriedad, como los mandatos de actuación, o de complemento normativo.

IV. EVALUACIÓN LEGISLATIVA

Como se ha visto, es una exigencia evidentes del principio de seguridad jurídica aprobar normas de claro contenido y de precisa disposición. Si las

normas han de ser cumplidas, es requisito imprescindible conocer si éstas efectivamente se cumplen y si lo hacen de un modo eficaz y eficiente. La evaluación se ha de centrar en cada norma y en el contexto de las necesidades que viene a satisfacer. La política se refleja en normas (entre otras actuaciones) y por eso la evaluación legislativa y la evaluación de las políticas están tan íntimamente relacionadas⁶. En todo caso, una de las formas de determinar si hay una adecuada gestión de las políticas públicas es evaluar el cumplimiento eficaz de las leyes, y evaluarlo, pues no cabe dudar de que la aprobación de leyes es uno de los instrumentos que utiliza el poder para conseguir cualquier objetivo político.

Por evaluación legislativa suele entenderse el establecimiento de un sistema de control y conocimiento del cumplimiento de la Ley aprobada por el Parlamento y sólo tras la aprobación de la Ley. En sentido estricto, la actuación de la Administración y del Gobierno, que es previa a la aprobación y aplicación de la Ley, no se puede considerar como evaluación legislativa, sino como preparación técnica de la Ley que ha de emprender el Gobierno. A pesar de lo que pueda parecer más razonable o pueda resultar más eficiente, no hay duda de que en nuestro sistema no se contempla, de forma general, un sistema de control por evaluación legislativa. No hay en España ni un sistema similar al GAO norteamericano, ni a una organización parecida a la NAO británica.

El caso español (igual que el de varios sistemas de nuestro entorno) se caracteriza, sobre todo, porque no existe ni una organización que tenga como función principal u orientativa de estudiar la eficiencia en el destino de las medidas legislativas y, ni mucho menos, un estudio para conseguir una posible mejoría de las medidas adoptadas por la Ley. No hay una verdadera evaluación legislativa, ni siquiera hay una práctica que permita garantizar que las meras reglas formales descritas en el epígrafe anterior se cumplen. Esto se traduce, sin duda, en un nivel muy bajo en el cumplimiento de las leyes y en una baja calidad de las leyes españolas.

Además, nuestro sistema se ve complicado por la presencia de varias circunstancias. Fundamentalmente, nuestro país padece de una falta de organización verdaderamente independiente y autónoma, pues (obviamente) el Tribunal de Cuentas no ocupa esa posición y no lo hace porque su función constitucional es diferente, y sus medios (materiales y personales), así como el funcionamiento no son los más adecuados para realizar un control y un seguimiento de las medidas legislativas. Enseguida se verá por qué. Además, otras circunstancias no han de ser olvidadas (más allá de la habitual referencia a una falta de tradición), por ejemplo la importancia

⁶ F. SAINZ MORENO, «Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa», en AA.VV., *La evaluación de las leyes XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, 2006. Asegura el autor, en relación con los dos tipos de evaluación (p. 20), que «son cuestiones íntimamente conexas aunque no idénticas. El contexto y la finalidad de las leyes forman parte de las políticas públicas y éstas, a su vez, utilizan inevitablemente instrumentos normativos... Los resultados de unas y otras, de las políticas públicas y de las normas jurídicas son, y siempre han sido, objeto de valoración permanente, bien a través de juicios políticos, de análisis técnicos y de controles jurídicos, o bien, como es evidente, por la opinión pública.»

desmedida que tienen en nuestro sistema algunos instrumentos como el Decreto-Ley, cuya misma esencia no incita, precisamente, a la reflexión y a la medida. Tampoco ayuda a realizar evaluación legislativa por la importancia nuclear que adquiere en España el Reglamento de ejecución de la Ley y, sobre todo, el Reglamento independiente. Controlar a la Administración aquí y en este ámbito es difícil. Si el control parlamentario es muy complicado, no puede olvidarse que el control por evaluación legislativa se antoja tan complejo como ése, pues no deja de chocar contra una presencia constante de la Administración en la aplicación de la Ley. Finalmente, la forma del Estado y el ejercicio por las Comunidades Autónomas de la potestad legislativa no garantizan, precisamente, que se hagan las cosas de un modo organizado y coordinado.

No obstante, hay en nuestro sistema fundamentos más que suficientes para forzar la existencia de un adecuado control por evaluación legislativa. El artículo 88 de la Constitución no debería quedar en papel mojado, pues dentro de los antecedentes debería incluirse información que permitiese la fijación de los objetivos que se marca la Ley. Se ha visto que las Leyes exigen la emisión de gran cantidad de informes, dictámenes, audiencias e informaciones públicas. Además, toda esta información debe incluirse para permitir avaluar si la opción que ha sido adoptada en la Ley ha sido la más adecuada y, sobre todo, si la ejecución posterior de la Ley ha sido la más eficiente y eficaz. Conseguir más con menos, no debería ser patrimonio de una opción política u otra. Además, hay diversos preceptos constitucionales que obligan a pensar que la evaluación legislativa tiene un engarce imprescindible con el texto de 1978; así, puede recordarse que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía», como reza el artículo 31.2 CE.

Alguna perspectiva (no muchas, la verdad) podría encontrarse en nuestro ordenamiento jurídico para tratar de introducir un inicio de evaluación legislativa. Así, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas determina que «a la Sección de Fiscalización corresponde la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal.» Y, aunque podría defenderse una posible participación del Tribunal de Cuentas en la evaluación legislativa, no cabe duda de que en el esquema y la justificación orgánica del Tribunal de Cuentas no es ésa una función posible ni prioritaria.

No obstante, la perspectiva del Tribunal de Cuentas sería, en su caso limitada. No se olvide que fiscaliza las cuentas del sector público, y la efectividad de la Ley (y el objeto por tanto de la evaluación) no depende, ni mucho menos, de una forma exclusiva de la Administración pública, ni de la Administración institucional. En efecto, la eficacia de la Ley en la sociedad depende de un numeroso conjunto de elementos que excede de la posible actuación del Tribunal de Cuentas. A estos efectos, es muy clarificador el contenido del artículo 45 de la Ley 7/1985 de organización y

funcionamiento del Tribunal de Cuentas que dispone que «la fiscalización de los contratos... administrativos comprenderá los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción.» Es decir, después del contrato, del acto, o la Ley, nos actúa el Tribunal de Cuentas.

Qué duda cabe que el objetivo de la evaluación es el éxito de una norma y, por tanto, la evaluación deberá centrarse en la fijación clara de los objetivos que busca la norma. La confianza en el Derecho aumentaría si la calidad y cantidad de normas fuese más razonable. El ciudadano no entiende el Derecho y para que se cumpla es preciso que el ciudadano entienda y confíe.

Para conseguir que la norma obtenga la finalidad perseguida, la dotación presupuestaria de la misma deberá ser suficiente como para que permita alcanzar los fines que persigue. Desde luego, sin recursos (de nuevo ha de recordarse, que los medios son materiales y personales) suficientes y realistas la norma queda en poco menos que papel mojado. Es muy mala técnica iniciar un procedimiento legislativo sin programar un adecuado documento presupuestario que implemente y prevea los recursos suficientes para conseguir los fines que persigue la Ley. Ya se ha visto que el Estado y las Comunidades exigen un informe económico que acompañe al proyecto. Sólo hace falta que se cumpla. No se olvide que la mayor parte de las iniciativas legislativas (por no decir todas) provienen del Gobierno y, por ello, es éste quien tiene la responsabilidad única y última de determinar los fines de la Ley, instar su desarrollo, verificar su cumplimiento y someterse al control final que debería suponer la evaluación legislativa que llevase una autoridad diferente a la administrativa del Gobierno. Todos estos aspectos habrían de plasmarse en la memoria que ha de acompañar al proyecto, y que debe remitirse al Parlamento. Finalmente, se suele indicar que es preciso que haya un importante apego de los ciudadanos a la regulación de la norma. Sin embargo, no depende la eficacia de la norma tanto de la existencia de unos trámites administrativos previos de participación cuanto de la dotación efectiva de las medidas que han de adoptarse.

Las posibilidades del sistema no son pocas y no deberían limitarse al estricto y mero análisis del cumplimiento de la Ley. Se ha intentado buscar un desarrollo de la evaluación de las políticas públicas⁷, que no dejaría de ser una versión más amplia y más completa y compleja del control de la actividad pública. La evaluación de las políticas públicas es condición necesaria de la evaluación legislativa, pero no es suficiente porque la primera abarca muchos más aspectos y más instrumentos que la

⁷ Cfr. L. GONZÁLEZ DEL CAMPO, «Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso», en *CORTS*, núm.. 23, pp. 87 y ss., quien indica que «el Parlamento no debería renunciar a implicarse y participar activamente en el reto que supone la evaluación e impulso de las políticas públicas» (p. 97), lo cual podría suponer que sería más coherente que la Agencia Estatal de Evaluación tuviese una dependencia de las Cortes Generales, en vez de tenerla del Ministerio de Economía como hasta la fecha. Además, el Parlamento no debería renunciar (ni verse excluido) de la participación en la evaluación legislativa.

evaluación legislativa. La actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios, creada por la disposición adicional primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos⁸, y el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Son medios poco desarrollados, pero pueden permitir una realización de la evaluación cada vez mayor.

⁸ Cfr. la página web www.aeval.es que informa de modo exhaustivo de la actividad y funciones de la Agencia. Como cuestión de interés se puede indicar que define la evaluación como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía.