

# TÉCNICA LEGISLATIVA: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y BALANCE (PROVISIONAL) DE UNA DÉCADA

Carles Viver i Pi-Sunyer

## 1. Introducción

Este año se cumple el décimo aniversario de la publicación en España de los primeros trabajos sistemáticos de técnica legislativa o, si se quiere decir de otro modo, de los primeros trabajos «con conciencia» de pertenecer a este saber pluridisciplinar, nuevo en nuestro país pero con notable tradición en otros países de América y Europa.

Entre estos estudios inaugurales cabe citar, en primer lugar, el de M. J. Montoro publicado en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, con el título «La calidad de las normas. ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes». En dicho artículo, tras llamar la atención sobre la baja calidad de las normas en vigor y, en especial, sobre su escaso cumplimiento efectivo, propone como una de las soluciones posibles la aplicación de técnicas de comprobación, prueba y valoración de las disposiciones antes de su entrada en vigor para determinar el cumplimiento de lo que considera que son las condiciones necesarias que debe cumplir cualquier disposición normativa: economía, efectividad, eficiencia, operatividad administrativa y acercamiento a los administrados. Expone los rasgos fundamentales de los principales métodos de prueba, como son la limitación temporal de la vigencia de las disposiciones, la simulación, el sometimiento a prueba, la representación planificada a cargo de la Administración, la representación aritmético-formal y la simulación formalizada.

Un año más tarde apareció *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa* (Ed. Bosch, Barcelona) del que se realizó también una versión en catalán. Su autor era el Grupo de Técnica Legislativa (GRETTEL), integrado por P. Salvador, T. Castiñeira, M. Martín y C. Viver. Es el primer libro de técnica legislativa publicado en España. Su objeto de análisis es uno de los dos núcleos clásicos de los estudios de técnica legislativa: la composición y la sistemática interna de las leyes. Su objetivo declarado era el de contribuir a la mejora formal de las leyes mediante la propuesta de reglas concretas que dotasen a estas disposiciones normativas de una mayor uniformidad y de una más precisa redacción y estructuración. Esta investigación de equipo parte del análisis de las 103 primeras leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña. Los temas que en ella se tratan son: el título de las leyes, el preámbulo y las disposiciones directivas, la promulgación y la fecha, la división de las leyes, su parte final, las leyes modificativas, las remisiones, las reglas de citas y la publicación. El libro concluye con unas directrices en forma de reglas sencillas dirigidas a los encargados de redactar las leyes y los proyectos de ley.

Aquel mismo año el profesor Santiago Muñoz Machado publicó el libro *Cinco*

*estudios sobre el poder y la técnica de legislar* (Ed. Civitas, Madrid). Se trata de una recopilación de artículos publicados con anterioridad y relativos al ejercicio de la potestad legislativa de las comunidades autónomas y del Estado. A pesar del título, lo cierto es que el único artículo que, en rigor, guarda relación con la técnica legislativa es el último de los que componen el libro («Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional»). En sus páginas se exponen los principales problemas planteados por la articulación entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, la práctica de los legisladores autonómicos de apuntar regulaciones «*salvo el mejor derecho del Estado*», la del Estado de utilizar de un modo abusivo la cláusula de supletoriedad, los problemas de la creciente inaplicación de las normas y los de las leyes que califica de «inútiles».

Como he apuntado, cuando estos trabajos aparecen en España, los estudios de técnica legislativa cuentan ya con una larga tradición en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América, especialmente en el ámbito del lenguaje legal (*legal writing*) y de la composición y sistemática interna de las leyes (*legal drafting*). A partir de mediados de los años sesenta y especialmente a partir de los setenta, este tipo de estudios se habían introducido con gran fuerza en Alemania, Austria y Suiza, y entre ellos destacan, además de las aportaciones sobre teoría de la legislación en general, los trabajos relacionados con la redacción de directrices (*Richtlinien*) y de cuestionarios (*Checklisten*). En Italia los trabajos de técnica legislativa llegaron con un cierto retraso pero experimentaron una rápida y notable expansión. Recientemente también en la Unión Europea se han dedicado numerosos esfuerzos a la mejora de la homogeneidad y la calidad de las disposiciones normativas.

La introducción de la técnica legislativa en España tuvo un éxito inmediato. Proliferaron los seminarios, cursos, congresos, publicaciones de todo tipo, e incluso la redacción de directrices de técnica legislativa y listas de comprobación. La calidad de dichas aportaciones es, ciertamente, muy irregular, pero su cantidad puede calificarse de sorprendente.

Las causas de este éxito son, sin duda, muy diversas, pero entre ellas cabe destacar la toma de conciencia generalizada de la baja calidad técnica de las disposiciones normativas vigentes en nuestros ordenamientos jurídicos, de su escasa eficacia práctica y, en general, de la situación caótica imperante en el conjunto del sistema normativo. Estas dificultades, tradicionales ya en nuestro país, venían potenciadas en los últimos tiempos por el número creciente de disposiciones que cada año veían la luz, el incremento de ordenamientos jurídicos aplicados al territorio estatal (europeo comunitario, estatal, autonómico) y el correlativo incremento de las fuentes de derecho aplicadas, con sus consiguientes problemas de articulación.

El diagnóstico que comportaba dicha situación era también compartido: creciente inseguridad jurídica, incremento de la conflictividad judicial y, en definitiva, constatación de que el derecho iba perdiendo capacidad de cumplir con su función social como mecanismo de ordenación de las relaciones sociales y de resolución de conflictos.

Ante este panorama no puede sorprender el interés suscitado por una técnica que declara tener como objetivo final la mejora de la calidad formal y material de las normas y, en general, del ordenamiento jurídico, potenciando a su vez la seguridad jurídica.

Dadas las circunstancias profesionales en las que me encuentro actualmente, no

estoy en condiciones de hacer ninguna aportación novedosa a los debates sobre técnica legislativa y menos aún un estudio de técnica legislativa que merezca tal nombre. Sin embargo, el tiempo transcurrido y el volumen de trabajos acumulados durante la presente década creo que permiten realizar ya un primer ensayo sobre el estado de la cuestión y un balance, aunque sea apresurado y superficial, de esta experiencia. Este es un buen momento, antes de proseguir el camino iniciado, para reflexionar sobre lo que hemos hecho y, a partir de esta base, para precisar qué es lo que debería hacerse en un futuro inmediato en este campo.

## 2. Diversidad de objetos y de enfoques metodológicos

Lo primero que se constata al analizar lo realizado durante esta primera década bajo la rúbrica de la técnica legislativa es la gran diversidad de los temas estudiados y la pluralidad de enfoques desde los que se ha abordado este estudio.

De hecho, bajo la denominación de técnica legislativa se han incluido todo tipo de trabajos relacionados con la actividad legislativa o normativa. Lo que en otros países constituye únicamente uno de los múltiples saberes que conforman la ciencia o la doctrina de la legislación —junto, por ejemplo, a los trabajos relativos a la teoría de la legislación, a los procedimientos de elaboración de las normas o a la evaluación de sus efectos prácticos— en España se ha encuadrado de un modo indiferenciado en el ámbito de la técnica legislativa.

Las divergencias entre dicho planteamiento y el que suele ser habitual en esos otros países podrían reducirse únicamente a una diferencia terminológica y, en consecuencia, tener muy poca trascendencia práctica, si dicha visión omnicompreensiva de la técnica legislativa no conllevara, por una parte, un sincretismo metodológico nocivo, puesto que una cosa es el reconocimiento del carácter pluridisciplinar de la mayoría de este tipo de estudios y otra distinta la utilización indiscriminada de diversas técnicas y métodos —la confusión entre dogmática jurídica y técnica legislativa es aún patente en muchos trabajos en nuestro país—; y, por otra parte, si no supusiera un desconocimiento o un menosprecio de lo que constituye el núcleo fundamental e indispensable de la técnica legislativa en sentido estricto, que es, sin duda, el análisis de los aspectos formales y estructurales de las normas jurídicas. Este tipo de trabajo suele ser considerado por los juristas, que estamos acostumbrados a los análisis de dogmática jurídica y nos gusta el debate doctrinal, como estudios destinados al «descubrimiento» de obviedades. Sin embargo, como tendré ocasión de repetir, es preciso destacar, en primer lugar, que la simplicidad de los trabajos de técnica legislativa es deliberadamente buscada —puesto que sólo en aquellos aspectos en los que haya acuerdo dogmático de fondo podrán elaborarse recomendaciones sencillas y aceptadas por la totalidad de los redactores de las normas— y, en segundo lugar, que del resultado de estos trabajos sobre la forma de las disposiciones normativas, que están en la base del resto de estudios de ciencia legislativa, depende en gran medida la mejora de la homogeneidad y la calidad formal y material de las disposiciones normativas y, en definitiva, del ordenamiento jurídico. El éxito —que, en este tipo de saber, o es práctico o no es nada— normalmente está en relación directa con la modestia de los objetivos perseguidos.

Ciertamente, si se superan estos peligros —y otros, más de «intendencia», como

los peligros de dispersión de esfuerzos en el momento en que se inician este tipo de estudios y no sobran los medios para llevarlos a cabo con rigor— el planteamiento global de la técnica legislativa puede tener también sus ventajas como, por ejemplo, la indicada por F. Sainz Moreno de permitir dar una visión unitaria de una materia sin duda plural («Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural», en la obra colectiva *La técnica legislativa a debate*, coord. Corona, Pau y Tudela, Ed. Tecnos, Madrid, 1994).

En cualquier caso, lo cierto es que, como he dicho, bajo la denominación de técnica legislativa, en España se ha reunido una gama muy amplia de estudios que, sin pretensiones de exhaustividad, procedo a reseñar en el siguiente epígrafe que dividiré en ocho apartados en función de su objeto y enfoque, con el fin de poder ofrecer una panorámica lo más coherente posible.

### 3. Relación de los principales trabajos *de y sobre* técnica legislativa publicados durante esta primera década

#### 3.1. *Teoría de la técnica legislativa*

P. Salvador Coderch es el primer autor que analizó en España las cuestiones relativas al objeto y al contenido de la técnica legislativa. En concreto, en el capítulo introductorio al libro de GRETEL, *La forma de las leyes*, estudia las relaciones entre este saber y la dogmática y las demás ciencias de la legislación, precisa su objeto y método de tratamiento, y dedica una especial atención a uno de los instrumentos básicos de la técnica legislativa: las directrices. En el capítulo «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa» del *Curso de técnica legislativa*, también de GRETEL (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989), amplía las ideas del primer estudio con más referencias a las tradiciones angloamericana y germánica y con propuestas concretas para promover el desarrollo de la técnica legislativa en España. P. Salvador parte de una concepción estricta de la técnica legislativa. Afirma que se trata de un saber aplicado a la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Un conjunto de procedimientos y recursos de muy diversas procedencias (científicas, tecnológicas, generalizaciones empíricas muy contrastadas y de conocimiento común u ordinario) cuyo objeto sería el análisis del lenguaje legal y de la composición o estructura interna de las disposiciones jurídicas, que debería distinguirse del resto de saberes que forman las ciencias de la legislación, como son, por ejemplo, los de la metódica de la legislación, con sus estudios sobre la evaluación y la implementación de las leyes.

F. Sainz Moreno también ha analizado la cuestión del objeto y el método de la técnica legislativa. Adopta una concepción más amplia que la de P. Salvador. Pone especial énfasis en que las disposiciones van insertas dentro de un sistema normativo y en que lo que cabe asegurar no es sólo la calidad de las normas, sino la coherencia global del sistema, así como su efectividad. Por ello, la técnica legislativa no sólo debe procurar establecer reglas formales sobre la redacción de las disposiciones, sino también sobre el contenido de los preceptos desde el punto de vista de la garantía de la unidad del ordenamiento —así, la técnica legislativa debe dar reglas y formular criterios para garantizar, por ejemplo, la integración coherente de los distintos orde-

namientos, de las diversas fuentes del derecho, su continuidad temporal, etc.— y, además, sobre la viabilidad y la eficacia real de las normas, así como sobre los procedimientos utilizados en su elaboración.

Finalmente, desde una perspectiva más general, próxima a la teoría de la legislación, cabe destacar los trabajos de M. Atienza, «Lenguaje, lógica jurídica y teoría de las normas», publicado dentro de la obra colectiva *Técnica normativa de las comunidades autónomas* (Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1990), y «Sociología jurídica y ciencia de la legislación», en *Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica* (coord. Bergalli, Ed. PPU, Barcelona, 1989).

Un análisis de las distintas ramas de la ciencia de la legislación en el contexto de la doctrina germánica puede hallarse en M. Martín Casals, «Técnica normativa: las directrices» (*Técnica normativa de las comunidades autónomas*, Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1990).

De un modo muy breve e introductorio, se refieren a dicha cuestión los trabajos de J. M. Corona Ferrero, «En torno al concepto de técnica legislativa» (*La técnica legislativa a debate, op. cit.*), y G. Gómez Orfanel, «Significado y alcance de la técnica normativa» (*Técnica normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*).

### 3.2. Lenguaje

Sobre el lenguaje de las disposiciones normativas, a lo largo de los últimos diez años han aparecido media docena de trabajos de cierto interés. El más relevante es, sin duda, por su carácter exhaustivo, y por la sistemática y forma de tratamiento de los temas, el libro *La redacció de les lleis* (Escuela de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, 1995), elaborado por GRETEL, integrado en esta ocasión por O. Camps, C. Duarte, J. Egea, D. Felip, M. Martín, J. M. Mestres, P. Salvador, J. Santdiumenge y M. Xirinachs. Con esta monografía el Grupo de Técnica Legislativa completa el análisis iniciado con *La forma de les lleis* sobre lo que, como queda dicho, constituye el núcleo fundamental y originario de los estudios de técnica legislativa. Un simple repaso del sumario nos da cuenta del amplio alcance de la investigación llevada a cabo: consideraciones generales de estilo, aspectos sintácticos, terminología jurídica, estructura de la norma articulada, aspectos gráficos de la redacción de las normas, traducción, fijación de modelos lingüísticos en las directrices de técnica legislativa. El estudio concluye con un análisis crítico del estatuto del consumidor desde la perspectiva del uso del lenguaje jurídico y con una bibliografía seleccionada sobre ciencia de la legislación. La obra no contiene formalmente una lista de reglas o recomendaciones, pero en cada capítulo se formulan propuestas concretas, como en cualquier análisis riguroso de técnica legislativa.

Uno de los primeros artículos que contiene propuestas de redacción de las leyes, breve pero de reconocido interés, es el publicado por J. Prieto de Pedro en la obra colectiva ya citada, *La calidad de las leyes*, con el título «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo». En este trabajo se analizan los aspectos ortográficos, léxico-semánticos y estilísticos de los textos legales. Dicho trabajo se reproduce en el libro de su mismo autor, *Lenguas, lenguaje y derecho* (Ed. Civitas, Madrid, 1991), que también contiene un estudio sobre el lenguaje jurídico en la Administración.

C. Duarte ha publicado también recientemente, junto con Anna Martínez, el libro *El lenguaje jurídico* (Ed. A-Z, Buenos Aires, 1995), en el que, dentro de un contexto más amplio referido a las características específicas de este tipo de lenguaje, se

dedica un capítulo —el tercero— al lenguaje jurídico en la elaboración de disposiciones normativas, con recomendaciones concretas de redacción. Este mismo autor ha publicado, con el título «Textos bilingües», un trabajo sobre los problemas —de traducción, presentación formal y validez— que plantean los numerosos textos de este tipo que proliferan en nuestro ordenamiento (*La calidad de las leyes, op. cit.*), así como dos monografías relacionadas con estos temas: *Introducció al llenguatge jurídic* (Escuela de Administración Pública, 3ª ed., Barcelona, 1990) —en colaboración con Pilar de Broto— y *Manual de llenguatge administratiu* (Escuela de Administración Pública de Cataluña, Barcelona, 3ª ed., 1993) —en colaboración con Àlex Alsina y Segimon Sibina—, en el que se dedica un último y breve capítulo a la redacción de disposiciones administrativas generales.

Más adelante nos referiremos específicamente a los repertorios de directrices para la redacción de normas; de momento tan solo quisiera destacar que en ellos los aspectos lingüísticos han merecido relativamente poca atención —con las excepciones de la *Guta* del Principado de Asturias, las directrices de Sainz Moreno y da Silva Ochoa y el *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalidad de Cataluña.

Asimismo, cabe señalar la existencia de la ya citada *Revista de Llengua i Dret*, dirigida por C. Duarte, que publica la Escuela de Administración Pública de Cataluña semestralmente desde 1983, en la cual se publican numerosos trabajos relacionados con el tema objeto de la presente reseña.

Desde la lógica jurídica se han llevado a cabo estudios relativos al lenguaje legal que pueden resultar de interés en este terreno de la técnica legislativa. Entre ellos destacaré el de Victoria Iturralde, *Lenguaje legal y sistema jurídico* (Ed. Tecnos, Madrid, 1989).

### 3.3. *Forma y sistemática interna*

Son relativamente poco numerosos los trabajos sistemáticos y con vocación de aproximación global dedicados a este tema, a pesar de que, como he reiterado, constituye uno de los aspectos fundamentales de la técnica legislativa. Este tipo de estudios pretende formular propuestas sobre la estructuración formal de las disposiciones normativas, es decir, pretende dar respuesta a las preguntas: qué deben incluir, dónde se debe incluir y cómo se debe incluir, desde el punto de vista de la forma.

Sobre esta materia, cabe destacar los dos primeros libros de GRETEL: el ya citado *La forma de les lleis*, referido a la legislación catalana, y el segundo, sobre leyes españolas, fruto de un curso de técnica legislativa impartido en el Centro de Estudios Constitucionales, que fue publicado por dicha institución con el título *Curso de técnica legislativa*. El contenido de este segundo estudio es similar al del primero, pero se incorporan tres nuevos capítulos sobre planificación de la intervención legislativa, la técnica de las *Checklisten* y teoría y técnica de la legislación (metabibliografía y bibliografía básicas). Al igual que el primero de los libros de GRETEL, el trabajo concluye con un borrador de directrices sobre la forma y la estructura de las leyes que, como veremos, tuvo una notable influencia en la redacción de las directrices «oficiales» o «públicas» y «semipúblicas» aprobadas en España, especialmente las del Consejo de Ministros de 1991, las del Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña de 1992 y el *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalidad de Cataluña.

Junto a estas dos aportaciones, en relación con la estructura formal de la leyes puede citarse el trabajo de Sánchez Morón, «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», publicado en *La calidad de las leyes, op. cit.*, que sigue muy de cerca las propuestas de GRETEL.

Un planteamiento global se encuentra asimismo en dos trabajos de F. Sainz Moreno. El primero, ya citado, es más un estudio teórico sobre técnica legislativa, que analiza especialmente cual debería ser el contenido de los estudios de técnica legislativa (*Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural*); el segundo —aunque cronológicamente precede al citado en primer lugar— lleva por título «La tècnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic» y forma parte de la obra colectiva *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes* (Ed. Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración. Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1991). En coherencia con el planteamiento amplio de la técnica legislativa que, como hemos dicho, adopta su autor, en estos trabajos no sólo analiza los aspectos formales y estructurales que deben cumplir las disposiciones normativas sino también, y muy especialmente, sus condiciones de integración dentro del ordenamiento jurídico. Así, dedica especial atención a las reglas que garantizan la unidad material y formal de las normas y su integración, y a los principios de continuidad dentro del ordenamiento, los cambios en los textos normativos —derogaciones y normas transitorias—, la suspensión de normas y la nulidad de las normas jurídicas. Al tratar estas cuestiones, a menudo entra en consideraciones muy directamente relacionadas con la problemática de la dogmática jurídica.

Son más numerosos los trabajos que abordan el análisis formal-estructural de aspectos concretos de las disposiciones normativas. Así, por ejemplo, han merecido especial atención: *a*) las cláusulas de la parte final de las leyes (Hernando García, «Disposiciones derogatorias», en *La técnica legislativa a debate, op. cit.*; C. Viver, «Disposiciones transitorias», en *La calidad de las leyes, op. cit.*); *b*) determinadas cláusulas de la «parte dispositiva» (P. Salvador, «Remisiones y definiciones», en *La calidad de las leyes, op. cit.*); *c*) los actos de integración de la eficacia de las leyes (J. Salas, «Promulgación y publicación», en *La calidad de las leyes, op. cit.*); *d*) habilitaciones y mandatos (Fuentes, «Habilitaciones y mandatos», en *La calidad de las leyes, op. cit.*); *e*) las cláusulas competenciales de las leyes (J. Tudela Aranda, «La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa», en *La técnica legislativa a debate, op. cit.*); *f*) y otros aspectos concretos (L. Blanco de Tella, «Anomalías formales en textos legales y reglamentarios», en *Actualidad Jurídica*, núm. 37 y 38, octubre de 1989, en que se analizan la identificación, el título, la exposición de motivos y la sistemática de la parte expositiva; E. Jiménez Aparicio, «Actualización de textos», en *La calidad de las leyes, op. cit.*, en que se examinan el concepto, las causas y la forma de llevar a cabo la siempre necesaria tarea de actualización de los textos normativos y, con pretensiones de mayor alcance temático, V. Iturralde, «Cuestiones de técnica legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, Oñati, 1989, que estudia algunos de los principales defectos de técnica legislativa que presenta la redacción de las disposiciones vigentes en nuestro ordenamiento jurídico y formula propuestas de redacción —vaguez y ambigüedad, normas intrusas, reenvíos, derogaciones, articulación de los textos legales, modificaciones; concluye el trabajo con un estudio comparativo de las experiencias británica e italiana sobre la materia—).

En el presente apartado pueden incluirse asimismo los trabajos relativos a lo que podríamos denominar la «parte especial», es decir, no a los aspectos concretos de las disposiciones normativas globalmente consideradas, sino a: *a)* determinado tipo de leyes, como las leyes básicas (M. J. Montoro, «Técnica legislativa en el procés. Normes bàsiques-Desenvolupament legislatiu», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 1989, si bien se trata de un análisis más de dogmática que de técnica legislativa); *b)* sectores concretos del ordenamiento (J. J. Ferreiro Lapatza, «Derecho presupuestario y técnica legislativa», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 87, julio-septiembre de 1995); *c)* la relación entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos (I. Lasagabaster, «La integración del ordenamiento estatal y del autonómico», en *La calidad de las leyes, op. cit.*, en el que se analiza, desde una perspectiva próxima a la dogmática jurídica, la relación entre leyes básicas-leyes de desarrollo, las cláusulas de supletoriedad y la problemática de la reiteración de preceptos estatales en las leyes autonómicas); *d)* finalmente, los problemas relacionados con la integración del ordenamiento europeo comunitario, en especial los problemas de transposición del derecho comunitario (sin embargo, una buena parte de los trabajos que se han acogido a la denominación de técnica legislativa tienen más el carácter de estudios dogmáticos tradicionales o de descripciones de las características fundamentales de este ordenamiento y de los problemas generales que plantea su integración que no de análisis de los problemas técnicos de la transposición y la propuesta de reglas concretas para llevarla a término. Podría citarse, por ejemplo, el trabajo de P. Pérez Tremps «Comunidades autónomas y ámbito del derecho de la Comunidad Económica Europea», en la obra colectiva *Técnica normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*, o el de E. Alonso García «Técnicas de reinserción y desarrollo del derecho europeo», en *La calidad de las leyes, op. cit.*, que contiene, sin embargo, alguna regla sobre la redacción de preámbulos de las disposiciones internas que transponen derecho comunitario. Por su parte, F. Santaolalla («Reflexiones sobre el desarrollo normativo del derecho comunitario», en *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, núm. 2) plantea los problemas dogmáticos que suscita el recurso a la legislación delegada como instrumento de transposición y E. García Trevijano («Sobre la incorporación del derecho comunitario en el derecho interno: una visión práctica», en *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1, 1993) que tiene la particularidad de exponer algunos de los principales problemas que se han presentado en la práctica al incorporar el derecho comunitario. El estudio que sí puede considerarse plenamente de técnica legislativa es el de M. J. Montoro, «Integración europea y creación del derecho», en *Revista de Administración Pública*, 1992, en el que, tras un breve planteamiento teórico general del tema, estudia las técnicas utilizadas en la adaptación del ordenamiento interno al derecho comunitario. Distingue entre la adaptación anticipada y la consecutiva, la adaptación a nivel estatal y a nivel autonómico, hace una valoración de las técnicas de adaptación y de los decretos legislativos utilizados, se refiere a la adaptación posterior al Acta de adhesión y acaba con unas conclusiones muy críticas respecto a las soluciones adoptadas.

### 3.4. Directrices

La redacción de directrices constituye la culminación o el precipitado último de los trabajos de técnica legislativa. Es uno de los instrumentos fundamentales mediante

los cuales se logra el objetivo inmediato de ofrecer a los redactores de disposiciones normativas unas pautas claras sobre su elaboración.

Las directrices son conjuntos de reglas sencillas, sistematizadas por temas, redactadas normalmente de forma imperativa, dirigidas a los encargados de redactar las disposiciones jurídicas, que contienen recomendaciones a éstos —u órdenes, si son elaboradas por los poderes públicos y tienen carácter vinculante—. Su contenido normalmente se limita a propuestas sobre el lenguaje, la estructura formal, la composición interna y la utilización de cierto tipo de preceptos o categorías jurídicas (definiciones, remisiones, cláusulas generales, conceptos indeterminados, etc.).

Dentro de la doctrina española es M. Martín Casals quien de una forma más documentada ha analizado los problemas teóricos que plantean las directrices. Cabe citar, por ejemplo, su trabajo «Técnica normativa: las directrices», en *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, en el que, tras situar este tipo de trabajos dentro del contexto general de la doctrina de la legislación, estudia las características generales de dicha técnica, a partir de las experiencias alemana, austriaca, suiza e italiana, y concluye con una breve valoración de los resultados que ha ocasionado su aplicación práctica.

Otros autores han examinado aspectos parciales de este mismo tema. Es el caso, por ejemplo, de L. Aguiló Lúcia, quien en «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa», en *La calidad de las leyes*, *op. cit.*, expone las ventajas e inconvenientes de atribuir esta tarea al gobierno, al parlamento o a una comisión de expertos y acaba inclinándose por la segunda de las opciones estudiadas; o de J. J. Abajo y F. Santaolalla, los cuales han llevado a cabo sendos análisis críticos, a los que me referiré inmediatamente; sobre determinados repertorios de directrices «oficiales» o «públicas» aparecidas en España.

En lo referente no a los estudios *sobre* directrices sino a los repertorios *de* directrices, según los datos de que dispongo, a lo largo de estos diez años se han publicado en España tres de carácter «privado» —elaborados por expertos— (los de GRETEL, en *La forma de las leyes* y en el *Curso de técnica legislativa*, y el redactado por Sainz Moreno y J. C. da Silva en *La calidad de las leyes*) y cuatro de carácter «oficial» o públicos —aprobados por poderes públicos— (el Consejo de Ministros del Estado, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y, a otro nivel, menos «oficial», el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración, dependiente del Departamento de Gobernación de la Generalidad de Cataluña).

Las directrices elaboradas por GRETEL, a las que ya me he referido, por su forma se encuadran plenamente en la tradición germánica, que es sin duda la dominante en la actualidad. Se componen de unas cincuenta reglas breves, redactadas imperativamente, y se refieren a los nueve capítulos en los que está estructurado el libro de la forma de las leyes: título, preámbulo y disposiciones directivas, promulgación y fecha, división, parte final, leyes modificativas, remisiones, reglas de citas y publicación.

Las directrices de Sainz Moreno y da Silva Ochoa obedecen a una concepción más amplia y, a pesar de que el número de reglas no es muy superior —68—, abordan cuestiones como: principios generales acerca de la calidad de las leyes, reglas relativas a las leyes consideradas en sí mismas (lenguaje normativo —léxico, ortografía, gramática, textos bilingües—, contenido, estructura, lógica, formato, publicación), reglas relativas a las leyes consideradas en su contexto (integración de las leyes en el ordena-

miento vigente, adecuación a la realidad social) y función del Parlamento respecto a la calidad de las leyes (directrices y antecedentes legislativos).

Respecto a las directrices «oficiales», la primera recopilación que vio la luz llevaba por título *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, aprobada, tras un largo y complejo proceso de gestación, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 y publicada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno en el BOE de 18 de noviembre de 1991. En la introducción de dicho Acuerdo se pone énfasis en la necesidad de mejorar la calidad técnica de las leyes con el fin de garantizar el cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica, en beneficio de la claridad y la coherencia del ordenamiento jurídico y, en último término, de los destinatarios de las normas. Asimismo proclama que la eficacia de las directrices se limita exclusivamente al seno de la propia Administración: «las pautas de técnica legislativa son obra de y para la Administración, con el fin de que los proyectos de Ley que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados obedezcan a unos criterios técnicos homogéneos preestablecidos» y anuncia la aprobación «en breve» de directrices para la redacción de las disposiciones administrativas generales. Las directrices están compuestas por 37 reglas sobre el título, las exposiciones de motivos, la parte dispositiva (disposiciones directivas, sistemática y división), la parte final, los anexos y los anteproyectos de leyes modificativas. Tanto por su forma como por el contenido y los temas abordados, estas directrices tienen un claro precedente en las directrices formuladas por GRETEL en el *Curso de técnica legislativa*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales. De hecho, en la introducción de las directrices estatales se hace referencia a los trabajos de dicho Centro sobre esta materia.

Por Real decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, se amplió la aplicación de las directrices de octubre de 1991, pensadas en un principio para los anteproyectos de ley, a la redacción de las disposiciones administrativas de carácter general.

Como ya he avanzado, dichas directrices han sido analizadas desde la perspectiva de la técnica legislativa en dos interesantes trabajos. El primero es el de F. Santaolalla López, «Nota acerca de las directrices sobre la forma y la estructura de los proyectos de ley», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, en el que se muestra crítico con bastantes de las recomendaciones formuladas. El segundo trabajo es de J. J. Abajo, que lleva por título «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad» y ha sido publicado en *La técnica legislativa a debate, op. cit.* El autor analiza minuciosamente y con rigor técnico el proceso de elaboración de las directrices, su contenido y las críticas de que ha sido objeto, así como el problema de su eficacia.

La segunda recopilación de directrices de técnica legislativa es la que aprobó el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por Acuerdo de 2 de junio de 1992, bajo la denominación de *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*. Fue publicada en el *Boletín Oficial de Asturias* de 29 de marzo de 1993. De estas directrices cabe destacar su voluntad explícita de «dar una visión lo más compleja posible» de la problemática planteada por la redacción de las disposiciones normativas. Así, la primera parte —«cuestiones previas»— está dedicada a formular reglas que recuerdan brevemente a los redactores los principios de jerarquía normativa y de competencia, así como el procedimiento para la elaboración de las disposiciones. La segun-

da parte —«estructura y forma de los proyectos de disposiciones de carácter general»— hace referencia al contenido clásico de cualquier directriz: título, sistemática —parte expositiva, parte dispositiva, parte final, anexos—. La tercera se refiere a «la redacción» y, más concretamente, a los aspectos ortográficos, léxico-semánticos, estilísticos y tipográficos. Y finalmente se incluye la que creo que es una de las tres únicas listas de comprobación o *Checklisten* vigentes en la actualidad en España. En este cuestionario se formulan al redactor 18 preguntas que debe responder antes de elaborar las disposiciones: justificación de la norma, cumplimiento de los aspectos formales, consecuencias sociales y económicas y consecuencias que puede provocar en la Administración su aplicación práctica. Asimismo, desde el punto de vista formal, cabe señalar que se trata de directrices que incorporan no sólo las reglas imperativamente formuladas, sino también ejemplos concretos de cómo se deben redactar las disposiciones, lo cual no es muy frecuente.

Mediante Orden de la Consejería de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, de 6 de abril de 1993, se publicó en el *Boletín Oficial del País Vasco* de 19 de abril el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones. Este repertorio contaba con el precedente de unas directrices de técnica legislativa elaboradas en 1988 por la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de las Relaciones con el Parlamento. El objeto al que se refieren es similar al de las directrices estatales: título, estructura (parte expositiva, parte dispositiva, parte final), articulación, agrupación de artículos, lugar, fecha y firma, anexos, normas modificativas. Sin embargo, el contenido de las reglas es más extenso y detallista y, como su título indica, se refiere no sólo a los proyectos de ley sino también a los decretos, órdenes y resoluciones.

Finalmente, en Cataluña, el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración ha publicado un completo y pedagógico *Manual de l'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya* en el que: a) se recogen todas las disposiciones de la Generalidad que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones generales; b) se establecen reglas para la elaboración de las normas y, en concreto, los principios que debe respetar el redactor (unidad formal de los textos, economía, claridad, comprensibilidad del lenguaje, precisión en la expresión, orden sistemático, producción racional y programación), 68 reglas relativas al lenguaje (estilo, sintaxis, morfología, léxico y semántica, convenciones), 117 reglas relativas a la estructura, composición y redacción de determinado tipo de preceptos (aspectos generales de la elaboración de las normas, título, preámbulo, parte dispositiva, parte final, anexos, publicación, disposiciones modificativas, remisiones, reglas de citación); c) se hacen consideraciones sobre la tramitación de los expedientes (memoria explicativa e informes de que deben ir acompañadas las propuestas de disposiciones normativas con referencias al marco normativo en el que se insertan, justificación de la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, consultas formuladas, estudio económico en términos de coste-beneficio —se pone especial énfasis en este apartado—, lista de disposiciones afectadas, estudio del coste y la financiación de los nuevos servicios creados o modificados, verificación de la eficacia de las normas y lista de comprobación); d) se efectúa una descripción gráfica de los procesos de elaboración y e) se reproducen los modelos de los distintos documentos que se deben utilizar.

### 3.5. *Procedimiento de elaboración de las disposiciones jurídicas*

Los estudios dedicados al procedimiento legislativo externo constituyen una parte importante de lo que tradicionalmente se denomina doctrina o ciencia de la legislación. Se trata de trabajos en los que se analiza y se formulan propuestas concretas sobre la forma óptima de organizar, desde la perspectiva de mejorar la calidad formal y material de las normas y su homogeneidad, el proceso que va desde la redacción de los anteproyectos de disposiciones normativas hasta su publicación.

En España este tipo de estudios son los que han merecido mayor atención, a pesar de que en este campo, lógicamente, todavía proliferen más los trabajos de tipo descriptivo que los prescriptivos —es decir, los que contienen propuestas concretas— y, sobre todo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, todavía faltan investigaciones dedicadas a analizar el proceso en su totalidad. Solamente existen dos aproximaciones globales y esquemáticas al tema, las cuales también son más *sobre* técnica legislativa que propiamente *de* técnica legislativa. Son las de J. Cano y P. Díez, publicadas en la obra colectiva *La técnica legislativa a debate*, *op. cit.*, tituladas, respectivamente, «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social» y «Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria».

A estos dos artículos cabría añadir el de B. Pendas, «Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa», incluido en la obra colectiva *La calidad de las leyes*, *op. cit.*, y reproducido posteriormente en la *Revista Española de Derecho Constitucional* con el título «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», y muy especialmente el de J. J. Abajo, «La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisonal», en *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, *op. cit.*, —puesto que, a pesar de que su título puede inducir a confusión, se trata de un análisis del proceso de elaboración de las normas desde el punto de vista externo, más que de implementación de las normas—. Es posiblemente el texto más elaborado y con mayor número de propuestas sistemáticas de técnica legislativa. A esta lista puede añadirse el trabajo de J. M. Jiménez Cruz, «El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al derecho autonómico», publicado en *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, *op. cit.*, y el de P. Salvador, «La legislación en España: técnica y procedimiento», en *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Lacruz Berdejo* (Ed. Bosch, Barcelona, 1993).

Pero, como dije, en este ámbito lo que ha proliferado son los estudios relativos a aspectos concretos del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas y, en especial, de las leyes. Pueden citarse desde los trabajos de lo que podríamos denominar técnica legislativa comparada, como el de M. Martín y C. Viver «¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa en los proyectos de ley», publicado en la *Revista de las Cortes Generales* (Madrid, 1988), en el que se exponen los dos grandes modelos de procedimientos de redacción, el británico y el alemán, con sus respectivas ventajas e inconvenientes, hasta los estudios sobre distintas fases del proceso, como son: *a)* los antecedentes y documentos que se deben aportar junto con los proyectos de ley (F. Sainz Moreno, «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)», y J. J. Abad Pérez, «Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos», ambos publicados en la obra colectiva *La calidad de las leyes*, *op. cit.*); *b)* pautas para la elaboración de los proyectos de ley por parte de los ejecutivos (aquí

cabe hacer alusión a tres trabajos breves, basados en referencias genéricas a las preguntas elementales de los cuestionarios o *Checklisten*, a los que me referiré más adelante, publicados en el libro *La técnica legislativa a debate*, *op. cit.*, cuyos autores son V. López —«La elaboración de las normas: propuestas de la Administración de Cataluña»—, J. López-Medel —«La elaboración técnica de los proyectos de ley»— y J. I. Sáez —«Pautas de elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración de la Diputación de Cantabria»—, así como al de J. Sebastián Lorente, «La información y documentación administrativa de los proyectos normativos», en *Actualidad Administrativa*, núm. 24, junio de 1992, que se refiere a los cuestionarios de evaluación, las memorias y antecedentes, las exposiciones de motivos, las tablas de vigencias y de derogaciones, la información extramministerial o técnica, la información interministerial y los deberes documentales de conservación y custodia); *c*) cuestiones concretas relacionadas con distintas fases del procedimiento parlamentario (F. Durán y A. Redondo, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», y F. Pau, «Procedimiento y técnica normativa en el Parlamento de Cataluña», ambos en el libro *La técnica legislativa a debate*, *op. cit.*; *d*) y, finalmente, cuestiones relativas a la promulgación y publicación de las disposiciones (el libro de P. Biglino, *La publicación de la ley*, Ed. Tecnos, Madrid; F. Sainz Moreno, «La publicidad de las normas», en *Estudios en homenaje a Jesús González Pérez*, tomo I; J. Salas, «Promulgación y publicación de las leyes de las comunidades autónomas», en *La calidad de las leyes*, *op. cit.*).

### 3.6. *Eficacia, viabilidad, evaluación. Cuestionarios o listas de comprobación (Checklisten)*

Estos estudios, integrados, como he dicho, dentro de lo que suele denominarse metódica legislativa, pretenden formular reglas y diseñar procedimientos que garanticen, en primer lugar, que las disposiciones normativas una vez en vigor serán eficaces, es decir, que servirán a los objetivos para los que fueron dictadas, y eficientes, es decir, que cumplirán dichos objetivos con el menor coste posible, y, en segundo lugar, pretenden formular reglas y diseñar procedimientos para evaluar *a posteriori* dicha eficacia y eficiencia.

También en este campo han aparecido algunas aportaciones en la doctrina española, no sólo desde el punto de vista teórico, como el trabajo de A. Casamiglia, «Justicia, eficacia y optimización del derecho», en *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989, sino también con una intención más aplicada. Sin embargo, todavía no se ha dado el paso decisivo de llevar a cabo efectivamente estudios empíricos aplicados, empleando las técnicas elaboradas por la economía aplicada, la sociología o la ciencia política. Nos hallamos aún en una fase muy inicial en la que se dice lo que debería hacerse pero no se hace todavía lo que se dice que debería hacerse.

Los trabajos pioneros en este campo son los de M. J. Montoro. Entre ellos cabe citar, además de su artículo en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, 1986, ya citado, el libro *Adecuación al ordenamiento y factibilidad. Presupuestos de calidad de las normas*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1989, en el que se abordan un número notable de temas de estudio como son, por ejemplo, en la primera parte («adecuación jurídica»): los postulados genéricos del contenido de las leyes, adecuación jurídica de las normas y Estado social de derecho, adecuación constitucional y test sobre la constitucionalidad de las normas; y en la segunda parte

(«factibilidad»): test de la practicabilidad de las leyes (organización), practicabilidad y procedimiento, metódica y elección normativa y cuestiones de prospectiva (técnicas *ex post* y *ex ante*). Esta misma autora ha publicado asimismo «Abast de la tècnica normativa de la Llei 13/1989», en la obra colectiva *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, *op. cit.*, a la que me referiré más adelante.

Sobre la evaluación de la eficacia de las leyes existe una obra colectiva, fruto de un seminario auspiciado por el Instituto Vasco de Administración Pública, publicada bajo el título *Los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas*, *op. cit.*, en la que se reúnen trabajos de muy desigual valor pero muy interesantes si se convierten en punto de partida de investigaciones futuras. Sin embargo, como he apuntado, a pesar del título que los encabeza, no todos los trabajos se refieren realmente a la evaluación e implementación de las normas. Los que sí pertenecen a dicha categoría son: «La evaluación del derecho», de A. Figueroa, que razona las causas de la necesidad de aplicar técnicas de evaluación retrospectiva de los efectos de las leyes, sitúa este tipo de estudios dentro de la ciencia de la legislación, apunta los criterios sobre los que debe efectuarse la evaluación (efectividad, implementación, eficacia, eficiencia e impacto) y propone unas pautas generales que debe contener toda evaluación, así como la creación de un órgano permanente, dependiente de los parlamentos y encargado de llevar a cabo esta tarea. «La evaluación normativa en el derecho comparado», de J. Osés, en que se analizan telegráficamente las experiencias que ofrecen los EEUU, Francia, Reino Unido, Suecia, Alemania, Italia, Israel, Canadá y la Comunidad Europea, y se añade una bibliografía sumaria sobre el tema (del mismo autor también existe un trabajo breve y elemental en la obra colectiva *La técnica legislativa a debate*). «La eficiencia de las normas: el análisis coste-beneficio como instrumento metodológico», de G. López y Casanovas, que incluye, además de una introducción a los objetivos e instrumentos de la gestión pública desde la perspectiva de la eficacia del gasto a partir de una presupuestación prospectiva y creíble, una primera y genérica aproximación a la evaluación económica de las normas jurídicas, apuntando soluciones para cuestiones tales como quién debe responsabilizarse y quién debe realizar dicha evaluación y cómo debe hacerse. Y finalmente, «El análisis empírico de los efectos de la legislación», de J. Subirats, breve trabajo en el que subraya la necesidad de evaluar el grado de cumplimiento de las leyes y de sus efectos y las dificultades que ello conlleva.

En el área germánica, uno de los instrumentos más utilizados para llevar a cabo las evaluaciones previas a la redacción de las futuras disposiciones normativas es la elaboración de listas de comprobación o *Checklisten*. En España ha sido M. Martín Casals —junto con M. J. Montoro— quien ha analizado con mayor profundidad, desde la perspectiva teórica y a la luz de la experiencia extranjera, las ventajas e inconvenientes de dichas técnicas. Concretamente en «La técnica de las *Checklisten*», en *Curso de técnica legislativa*, *op. cit.*, parcialmente reproducido en «Técnica normativa: las directrices» (en *Técnica normativa de las comunidades autónomas*) y en «Les llistes de comprovació (*Checklisten*): els seus significat i objectiu» (en *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, *op. cit.*).

Las únicas *Checklisten* aprobadas hasta el momento en España de las que tengo conocimiento son, en primer lugar, el Cuestionario de evaluación aprobado por el Consejo de Ministros del Estado mediante Acuerdo de 26 de enero de 1990, que debe acompañar a todos los proyectos normativos que se presenten ante el Consejo de Ministros. Las cuestiones intentan que los redactores den respuesta a tres grandes

preguntas: la necesidad de elaboración de la norma, las repercusiones jurídicas e institucionales del proyecto y sus efectos sociales y económicos. Y, en segundo lugar, las *Checklisten* de la *Guta* aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y el *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalidad de Cataluña, a los que ya me he referido anteriormente.

Finalmente, dentro del presente capítulo pero en otro orden de consideraciones, cabe citar la Ley 13/1989, de 16 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalidad, que contiene —en su capítulo IV— reglas sobre la elaboración de las disposiciones de carácter general, aplicables también a los anteproyectos de ley. En dicha disposición, especialmente en sus art. 63 a 67, se consagran numerosos requisitos encaminados a asegurar la adecuación de las disposiciones al resto del ordenamiento jurídico, sus repercusiones económicas, la motivación sobre la necesidad de las normas que se pretenden elaborar, etc. Un comentario de dicha disposición puede hallarse en el trabajo de J. M. Montoro, *Abast de la tècnica normativa de la Llei 13/1989*.

### 3.7. *Técnica legislativa y jurisdicción*

Desde el punto de vista de su objeto de análisis, los estudios de técnica legislativa relacionados con la actividad jurisdiccional pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por una parte, aquellos que examinan la forma, los casos y la intensidad con la que los órganos jurisdiccionales exigen a las disposiciones normativas el cumplimiento de requisitos formales y, por otra parte, los que formulan reglas de técnica legislativa que deberían aplicar los citados órganos al dictar sus resoluciones con el fin de lograr una mejor calidad formal de éstas.

En este ámbito, nuestra doctrina se ha centrado en el primero de los enfoques citados y, dentro de éste, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Son los casos de los dos trabajos de L. López Guerra, «Técnica normativa y reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia constitucional», en *Técnica normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*, en el que examina la doctrina constitucional relativa al concepto formal y material de las bases y el denominado *ius superveniens*, y «Técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional», en *La técnica legislativa a debate, op. cit.*, en el que, desde una perspectiva más estrictamente de técnica legislativa, analiza los supuestos en los que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de las leyes no por motivos de contenido sino por defectos técnicos en el procedimiento de elaboración o en la forma textual adoptada. Concretamente, examina las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a las mayorías necesarias para la aprobación de determinadas leyes, los problemas de seguridad jurídica derivados de la defectuosa redacción de los preceptos legales y, finalmente, dedica especial atención a la cuestión de las *leges repetitae*, así como al valor de los preámbulos y a los requisitos de publicación de las normas autonómicas. Dentro de este tipo de estudios relativos a la jurisprudencia constitucional podemos citar también: M. López Benítez, «Interdicción de las *leges repetitae*? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1991, de 22 de marzo», en *Administración Andaluza*, núm. 6, abril de 1991, que, como su título indica, analiza la problemática de técnica legislativa y de distribución de competencias que plantean las leyes autonómicas que reproducen preceptos contenidos en leyes estatales. Esta misma cuestión tam-

bién es abordada por A. Díez Roncal en «Doctrina constitucional sobre el conflicto de competencias, sobre el concepto y límites de la autonomía financiera de las comunidades autónomas y sobre la técnica legislativa de las autonomías», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237, enero-marzo de 1988. En cambio, J. Peces Morate («Técnica normativa y aplicación judicial del derecho», en *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, *op. cit.*) analiza los reflejos de los defectos de técnica legislativa en la jurisprudencia de los demás órdenes judiciales.

El único trabajo que conozco en el que se pretende avanzar alguna modesta propuesta acerca de la necesidad de aplicación de reglas de técnica normativa a la tarea jurisdiccional es el de J. Sánchez Melgar, «Técnica legislativa e interpretación judicial», en *La técnica legislativa a debate*, *op. cit.*

### 3.8. Técnica legislativa e informática

Los aspectos de la técnica legislativa relacionados con la informática han sido aún poco tratados por la doctrina española. Puede citarse como excepción a esta regla el trabajo de J. Aguiló Regla, «Técnica legislativa y documentación automática de legislación», publicado en *Informática e diritto*, año XVI, enero-abril de 1990, en el que se dan recomendaciones de técnica legislativa a partir de la informática con el fin de facilitar la utilización de dicha técnica en la elaboración y posterior aplicación de las leyes. Este mismo autor había publicado ya una breve comunicación sobre este tema con el título «Informática jurídica legislativa, teoría general del derecho y técnica legislativa», en el libro *Problemas actuales de la documentación y la informática jurídica*, dirigido por Pérez Luño, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

## 4. Balance provisional

Del panorama que acabo de exponer a grandes rasgos creo que pueden extraerse algunas conclusiones, aunque sea de forma muy modesta y provisional.

La primera, ya apuntada al comienzo de estas páginas, es la constatación de que la doctrina española ha optado no por concentrar esfuerzos en uno de los campos concretos que constituyen los saberes relativos a las ciencias de la legislación, sino que ha analizado la práctica totalidad de este ámbito. Esta opción tiene indudables ventajas, como, por ejemplo, el hecho de que tengamos ya una visión muy completa de los problemas planteados en este terreno y de que ya existan investigadores individualmente considerados o equipos que han empezado a trabajar en la práctica totalidad de los aspectos que afectan a las ciencias de la legislación. Sin embargo, tiene el inconveniente, como no podría ser de otro modo, de que en determinados ámbitos la calidad de lo que se ha realizado es muy escasa.

La segunda constatación, íntimamente relacionada con la que acabo de señalar, es la notable desigualdad en lo referente a la calidad de los trabajos producidos en los distintos campos analizados. Concretamente:

En lo referente a la técnica legislativa, entendida ésta en sentido estricto (lenguaje, estructura formal y composición), el balance es satisfactorio. A lo largo de la década analizada, se han realizado trabajos de equipo de tipo aplicado que han culminado con propuestas concretas de reglas de redacción. Además, no se trata de trabajos ceñidos a

aspectos concretos, sino que pretenden cubrir la totalidad de la problemática planteada. Resisten bien la comparación con lo que se ha realizado en este campo en otros países con una larga tradición en este tipo de estudios. Es preciso ir actualizándolos constantemente y hallar fórmulas para conseguir una mejor aplicación práctica por parte de los redactores de las disposiciones normativas, pero el nivel alcanzado es alto.

En cuanto a los estudios relativos al procedimiento de elaboración de las normas, el panorama general puede resumirse afirmando que se han publicado numerosos trabajos pero que casi todos se refieren a aspectos muy concretos del procedimiento, y aún se deben en exceso a la dogmática jurídica. Faltan estudios más globales y, en especial, más dedicados a los aspectos propios de la técnica legislativa y a la finalidad de promover propuestas concretas. Con todo, la situación actual, una vez cubierta esta primera fase de aproximación parcial y más teórica, creo que conforma una base suficiente para dar el paso definitivo hacia una etapa de madurez en este tipo de trabajos.

En cambio, en cuanto a la eficacia, viabilidad y evaluación de las normas, el panorama es menos optimista ya que el trabajo realizado hasta el momento es todavía, por lo general, muy elemental. Lo mismo puede decirse respecto a la aplicación de la técnica legislativa a las sentencias y demás resoluciones judiciales u otros documentos jurídicos como los contratos. Aquí el campo está prácticamente inexplorado, al igual que otros aspectos como los de la informática.

Ciertamente la valoración definitiva de los trabajos de técnica legislativa debe hacerse a partir del contraste con la evolución de la calidad real y efectiva de las normas que van publicándose. Tal estudio empírico todavía no ha sido realizado y sería una frivolidad por mi parte pretender decir algo al respecto. Sin embargo, creo que no soy muy osado al afirmar que aún estamos lejos de haber logrado los niveles de calidad exigibles a las disposiciones individualmente consideradas y a los ordenamientos en su conjunto. Por ello es preciso que los poderes públicos, las universidades y los investigadores se tomen seriamente los estudios de técnica legislativa. La labor realizada hasta el presente constituye un buen punto de partida, pero si carece de continuidad no habrá servido para nada más que para celebrar algunos congresos, ensanchar algunos *curricula* y perder miserablemente el tiempo y los esfuerzos de todos.

