

*La forma de las leyes, diez estudios de técnica legislativa*, de GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), Editorial Bosch, Barcelona, 1986.

FERNANDO SANTAOLALLA

Bajo la rúbrica de GRETEL o Grupo de Estudios de Técnica Legislativa se ha reunido un puñado de profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona para abordar distintos problemas de la forma de las leyes. La iniciativa no puede ser más positiva a la vista de la profusión normativa que soportamos en España como en otros países, y que en nuestro caso se hace más patente por la aparición de los diecisiete nuevos centros de producción legislativa que constituyen las Comunidades Autónomas. Si el orden, la claridad y el sistema siempre fueron valorados como notas del buen derecho, hoy constituyen, si cabe, exigencias más apremiantes. Pues el número y la premura con que se aprueban todo tipo de normas arriesga convertir al ordenamiento en un galimatías apenas controlable, caótico en muchos casos y por lo mismo generador de entuertos y arbitrariedades, si no se construye con unas mínimas técnicas.

De ahí la oportunidad de un libro como el comentado, dedicado a la técnica legislativa, y que si bien en otros países tiene importantes precedentes en el nuestro aparece como verdadera novedad. Pues lo que tiende a olvidarse con facilidad es que aunque la aprobación de las leyes se fundamenta en los Estados democráticos en un fenómeno político, como es la confianza popular ganada por una mayoría en la elección, ello por sí sólo, no basta para tener buenas normas, necesitándose también del concurso de la técnica. La técnica legislativa aparece no ya como un competidor de la voluntad política, si no como un socio indispensable, pues es la que puede

permitir a esta última que sea lo que quiere ser, esto es, que sus mandatos queden claros y ordenados, para que puedan cumplirse por sus destinatarios. Y es que, como advirtiera JHERING, hasta la más humilde de las actividades humanas requiere la aplicación de unos conocimientos especializados. Pero, además, la técnica legislativa tiene un papel político que cumplir, un papel político que por añadidura cabe calificar de constitucional y democrático, y es el de evitar que el oscurantismo y las vaguedades producto de las malas leyes se acaben convirtiendo en coartada para un poder inmune a todo límite efectivo.

Una de las primeras cosas que llama la atención en el libro de referencia es su beligerancia contra el relumbrón y la pedantería. Todo él está escrito con gran sencillez y claridad, en armonía con lo que debe ser una buena ley, circunstancias que se manifiestan ya en el nombre colectivo escogido para la autoría, como en un deseo de primar la técnica sobre cualquier personalismo.

El libro en cuestión está hecho en Cataluña y además tomando como punto de referencia la legislación catalana. Pero al ser una obra de técnica legislativa, centrada en los aspectos formales de las normas, ocurre que sus comentarios y conclusiones trascienden este marco territorial, para alcanzar a toda la normativa española y, si se nos apura, todavía más. Pues tales cuestiones formales o de técnica son precisamente las que permiten una mayor convergencia entre los juristas de distintos sistemas y de distintas especialidades. Buena prueba de ello es esta misma obra, producida a la par por civilistas, penalistas y constitucionalistas y que reiteradamente invocan la doctrina y las reglas sobre la materia de otros países, como Alemania Occidental, Suiza, Austria, etc.

Lo anterior explica el marcado interés de este tipo de estudios. Todos los que por profesión o por otras razones intervienen en el proceso de elaboración o de redacción de las normas tienen en sus comentarios una buena ocasión para reflexionar, y también para aprender sobre cuestiones no siempre debidamente atendidas a pesar de estar muy relacionadas con su función. En unos casos supondrá refrescar conceptos que a pesar de su importancia estaban semiolvidados; en otros, depurar y ampliar las técnicas al uso sobre la elaboración de las leyes. Pero además, sus conclusiones, al afectar

a la buena factura de todas las normas, repercuten sobre el trabajo de todos los juristas, por lo que su lectura por estos últimos puede contribuir al seguimiento de un nuevo clima de atención sobre estos problemas, del que se está tan necesitado.

Pero pasemos ya a referirnos al contenido del libro en cuestión, que se presenta dividido en diez capítulos sobre otros tantos problemas de técnica legislativa, seguidos de unas directrices sobre la forma de implementar las conclusiones obtenidas. Esto es, se adjuntan unas recomendaciones puramente técnicas dirigidas al autor de las normas sobre la forma de abordar tales aspectos, directrices que ya se encuentran implantadas en otros países (Suiza, Alemania y Austria) y que sería interesante debatir sobre su introducción entre nosotros.

Como es propio, en este tipo de recensiones nos limitaremos a entresacar los comentarios que más nos han llamado la atención, pero sin que ello suponga ignorar la importancia de los restantes.

El primero de los capítulos está dedicado al título de las leyes, donde se juzga críticamente, por la dislocación de sus elementos, la fórmula establecida en España de citar primero su número y año, luego su referencia a la fecha concreta (día y mes) y luego la referencia al título propiamente dicho. Y en este sentido, nos parece plausible su recomendación de sustituir esta fórmula por la empleada en Italia, donde se cita primero la fecha completa de la ley (día, mes y año), seguida de un número correlativo, cuya seriación es indefinida, sin comenzar cada año, y terminando con el título. En cambio, más crítica nos parece su opinión de que la fecha de las leyes tenga que ser la de su aprobación parlamentaria, y no la de la promulgación, no sólo por que tal aprobación se puede producir en fechas diversas sino también porque privaría de sentido a la promulgación o firma por el ejecutivo. Sería complicado y hasta desorientador incluir la fecha de aprobación parlamentaria en el título y al mismo tiempo en la antefirma, al final de la ley, la de su promulgación. Y si se hiciese coincidir esta última con la de aquélla muy probablemente se acababa incurriendo en una falsedad en la de promulgación.

De otra parte, se recomienda que los títulos se refieran al objeto de las leyes y que en lo posible sean cortos, para así favorecer su

cita y comprensión. Asimismo se plantea el importante problema de la distinción en el título de las leyes del Estado y de las correspondientes a las Comunidades Autónomas, para evitar la confusión entre ellas, señalándose que la referencia al ordenamiento jurídico a que pertenece la ley es algo a indicar eventualmente con ocasión de su cita, pero no a incluir en el título de la misma. No obstante, nos queda la duda si el problema no se solventaría incluyendo alguna sigla o abreviatura en el título de las leyes de las Comunidades Autónomas, dejando así aclarado desde el primer momento su ordenamiento.

El siguiente capítulo contiene un detenido estudio sobre el preámbulo y las disposiciones directivas de las leyes. Con buen tino, y en contra de la corriente que parece haberse extendido de favorecer la inclusión de preámbulo en las leyes, se advierte que los mismos no tienen valor normativo, sólo interpretativo y en esto último ni siquiera principal, lo que a nuestro juicio hace cuestionar la propia existencia de esta figura. Algo más prudente, el autor de este capítulo afirma que sólo debería emplearse en el caso de las leyes realmente importantes. Y en todo caso se recomienda que no se hagan con lenguaje persuasivo (la función del legislador es mandar, no convencer), ni didáctico (no se trata de una obra doctrinal) ni laudatorio (el lenguaje frío e impersonal es el que se presta a la finalidad de las normas). De otro lado, el autor se plantea el problema de la distinción entre los preámbulos y las disposiciones directivas con que suelen abrirse las leyes, señalando que en ningún caso es admisible una duplicación de instrumentos con las mismas funciones.

Un nuevo capítulo se destina a la consideración de la promulgación de las leyes, donde se indica que la misma tiene hoy día un significado de mera autenticación del acto de aprobación de una ley por el Parlamento y que constituye un trámite debido, de obligado cumplimiento. Por eso se critica con mucha coherencia la fórmula al uso en Cataluña, muy parecida a la empleada en el Estado, de la que parece recibirse, fórmula heredada de un pasado en que tal intervención podía encerrar un margen de discrecionalidad para el órgano promulgante, y donde resultaba lógico dotarla de un carácter ejecutivo: «...mando a todos... que la cumplan y hagan cumplir». Deberían evitarse expresiones de este tipo que ocultan

que la fuerza ejecutoria de la ley deriva de su aprobación por el Parlamento, sin que la promulgación añada o quite nada al respecto.

La división de las leyes, esto es, su ordenación en artículos, capítulos, secciones, títulos y libros es objeto de otro estudio en la obra de referencia. Se propone que la unidad básica de las leyes, que son los artículos, se presente con un título relativo a su contenido, con lo que se facilita el uso de la ley y se contribuye a su buena sistemática. De hecho, pensamos nosotros, ésta es una técnica hasta hace poco extraña en nuestro país, que ha dado lugar a buenos resultados en otros lados como en Alemania, y que puede ser de interesante aclimatación, pero siempre que se haga con cuidado, evitando la indefinida situación actual en que, según el deseo del legislador, unas veces los artículos llevan título y otras no. Y, de otra parte, y como se advierte en la obra, tal inclusión exige un esfuerzo suplementario del dador de la norma, pues de nada sirve —y puede llegar a ser contraproducente— si el contenido del artículo no se ajusta a su título. También se critica, con toda oportunidad, el extendido vicio de los artículos de larga extensión, con muchos párrafos o apartados, lo cual nos hace pensar en la mayor corrección de las leyes decimonónicas, generalmente provistas de articulados breves, aptos para su rápida comprensión. De otra parte, se defiende que tal división de las leyes en capítulos sólo se haga en las de más de veinte o veinticinco artículos, y la de aquéllos en secciones cuando tenga más de diez o doce artículos.

Otro interesantísimo capítulo está dedicado a la parte final de las leyes, al conjunto de las llamadas Disposiciones adicionales, transitorias y finales con que aquélla se suelen cerrar. Critica el autor el aleatorio uso que se hace de estas categorías en la legislación catalana, producto de una falta de criterios homogéneos sobre el contenido de las mismas, lo cual nos parece perfectamente trasladable, como la mayoría de los comentarios de cada obra, a lo que ocurre en la legislación estatal y seguramente en la de las demás Comunidades Autónomas. Por ello, nos parece digna de apoyo su propuesta de simplificar esta cuestión siguiendo lo practicado en muchos otros países: destinar un capítulo bajo la rúbrica de «disposiciones diversas», o similar, al tratamiento de lo que suele ser el campo propio de estas tres categorías, pero sin recogerlas como

dición y que se numeren las sucesivas leyes de modificación de otra u otras anteriores.

Las remisiones y las citas son objeto de nuevos capítulos. En ellos se aborda la forma más correcta de ejecutarlas, diferenciando entre las remisiones que se producen a normas y las que se refieren a un objeto, las internas a la ley y las externas, etc., mientras que el estudio de las citas comprende la de los artículos de una misma ley, la de los diarios oficiales y la de otras leyes y disposiciones.

Mención aparte merece el décimo y último capítulo, dedicado a la publicación de las leyes. Tras referirse a las distintas teorías sobre su valor (requisito constructivo o requisito de eficacia) se aborda el problema específico de una región bilingüe como Cataluña, en la que los textos legales se publican en versiones catalana y castellana. En caso de discordancia entre ambas, debe estarse al texto en catalán, dado que es el que resulta aprobado por el Parlamento y del que luego se obtiene la versión en castellano. Y, de otro lado, aunque tales leyes deban publicarse en el Diario Oficial de la Generalidad y en el «Boletín Oficial del Estado», los efectos de la publicación se ligan exclusivamente al primero, por lo que aunque no se haya producido su inserción en el segundo, ello no desmerece ni su vigencia ni su aplicabilidad directa por los Tribunales.

Punto importante del capítulo mencionado es su comentario sobre el principio de publicación formal de las leyes, que aunque no exige su conocimiento material y efectivo, sí que implica en cambio la posibilidad material de llegar a ese conocimiento, lo que no se produce desde luego en los casos —harto frecuentes desgraciadamente— en que se incluye una cláusula de entrada en vigor inmediata. En el caso de erratas en la publicación de las leyes, su corrección debe instarlas aquel en cuya esfera de actuación se ha producido, debiendo evitarse en todo momento que bajo capa de corrección y errata se cuelen correcciones de desaciertos normativos. En todo caso lo mejor es prevenirlos a través de controles dispuestos en las sucesivas fases de su elaboración.

Hasta aquí una apretada síntesis del contenido de este libro que sin exageración me atrevo a calificar de necesaria lectura para los que por razón de oficio se enfrentan con cuestiones como las

glosadas, y, en todo caso, muy recomendable para cualquier jurista. Es tanto lo que hay que hacer en España en este campo de la técnica legislativa que iniciativas como la contemplada merecen la más cálida bienvenida. Y, si por encima de concretas discrepancias, se obtiene un logrado tratamiento de la materia examinada el reconocimiento no puede ser mayor. ¡Ojalá se convierta en realidad la aspiración expresada en la introducción de la obra para que la misma se vea pronto superada! Ello sería testimonio de un avance apreciable de la calidad técnica de nuestros textos legales.