

NOTA ACERCA DE LAS DIRECTRICES SOBRE LA FORMA Y ESTRUCTURA DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.-2. NATURALEZA Y ÁMBITO DE LAS DIRECTRICES APROBADAS.-3. ASPECTOS GENERALES DE LAS DIRECTRICES.-4. DIRECTRICES SOBRE EL TÍTULO DE LAS LEYES.-5. DIRECTRICES SOBRE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS.-6. LA LLAMADA PARTE DISPOSITIVA Y LAS DISPOSICIONES DIRECTIVAS.-7. SISTEMÁTICA Y DIVISIÓN.-8. LA PARTE FINAL DE LOS ANTEPROYECTOS.-9. ANTEPROYECTOS DE LEYES MODIFICATIVAS.

1. INTRODUCCIÓN

«El Boletín Oficial del Estado» de 18 de noviembre de 1991 publicó el *Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley* (1).

De entrada, la aparición de semejante medida merece una sincera felicitación, al revelar la inquietud existente sobre una materia que crecientemente viene preocupando a los juristas, visto el deterioro en la factura de las disposiciones jurídicas. Tal situación es producto sin duda, de múltiples causas, pero, en todo caso, al haberse multiplicado el número de normas positivas como consecuencia del intervencionismo estatal y de la paralela multiplicación del número de entes normativos, amenaza con convertir al ordenamiento jurídico en una caótica realidad reñida con la idea de orden, de la que teóricamente toma su nombre.

Como se dice en el preámbulo de estas directrices, se trata de dotar a las leyes de claridad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía, en la consideración de que ello redundará

(1) Se reproduce en apéndice al presente trabajo, para facilitar una comprensión integrada de las directrices y de los comentarios sobre las mismas.

directamente en la efectividad de la seguridad jurídica proclamada en la Constitución. La evidencia de lo anterior nos exime de mayores comentarios, que por su redundancia sería la primera ofensa que podríamos hacer a las exigencias de la técnica jurídica, aplicadas al plano doctrinal.

También el preámbulo nos informa del proceso de gestación de estas directrices, al referirse a la elaboración teórica previamente realizada por el Centro de Estudios Constitucionales (2).

La presente Nota pretende tan sólo dar cuenta de esta aparición y realizar algún que otro comentario sobre su contenido. Aunque estos últimos pueden tener un sentido crítico, no se quiera ver en ello un medio de desmerecer las neonatas directrices. No solamente su aparición constituye, como ya se ha dicho, motivo de satisfacción, sino que el acierto preside también el contenido de muchas de sus recomendaciones. No puede perderse de vista que, al centrarnos en aquéllas que nos han parecido más problemáticas, el silencio sobre las otras representa no otra cosa que su aceptación, al menos en términos generales. Por lo demás, la glosa que sigue, insegura para su propio autor, pretende sólo prolongar una discusión, apenas iniciada, sobre el tema de la técnica legislativa, en modo a propiciar su difusión y conocimiento y, si fuera posible, un contraste doctrinal que ayude a la depuración de las mentadas directrices.

2. NATURALEZA Y ÁMBITO DE LAS DIRECTRICES APROBADAS

Una de las primeras cosas que llama la atención de las directrices aprobadas es una cierta ambigüedad en torno a su naturaleza jurídica, según se desprende de su presentación.

(2) El trabajo previo está recogido en la publicación *Curso de Técnica legislativa*, GRETEL, Grupo de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989. Se trata de un valioso y recomendable estudio, cuya influencia ha sido poderosa en las directrices que se comentan. Baste decir que las mismas siguen muy de cerca las propuestas en forma de borrador por dicho estudio.

Formalmente, las directrices aparecen cubiertas por un «Acuerdo del Consejo de Ministros», el acuerdo de su aprobación, pero sin adoptar la veste normativa –Decreto– prevista por los artículos 10, 23 y 24 de la LRJAE para las disposiciones jurídicas procedentes de este órgano político-administrativo, por lo que habría que admitir su carencia de fuerza normativa. Ello coincidiría con la más extendida consideración de las directrices de técnica legislativa, como meras reglas o recomendaciones técnicas, que no se incorporan al Derecho positivo ni poseen, por tanto, *vis* vinculante (3). Sin embargo, su publicación en la sección de «Disposiciones Generales» del «BOE» introduce un cierto factor contradictorio con este carácter.

A pesar de esto último, pensamos que las citadas directrices siguen sin entrar en el mundo de la legalidad, por faltarles el ropaje normativo necesario y por ser presumiblemente ésta la intención de su autor. Así, en el preámbulo se alude a que las mismas «concluyen su eficacia en el seno de la propia Administración y no pretenden traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales». Lo cual coincide con el hecho de afectar sólo a los *anteproyectos* de ley, o textos anteriores a toda oficialización, que se produce en el momento de convertirse en *proyectos* de ley, lo que demuestra que se trata de un acuerdo *ad intra*, que no tiene la eficacia general propia de las disposiciones jurídicas. Por lo demás, esta conclusión concuerda con el hecho de expresar simples reglas técnicas, cuyo quebranto no puede equipararse a un auténtico vicio jurídico.

Por todo ello, pensamos que a lo sumo se trata de una simple instrucción o circular, de las que en nuestro Derecho pueden utilizar los órganos superiores para dirigir la actividad de las inferiores (artículo 7 de la LPA), cuya vulneración podrá originar en el peor de los casos una falta disciplinaria de los afectados por las mismas, pero nunca la aparición de un ilícito normativo.

(3) En este sentido, P. SALVADOR CODERCH, en la Introducción a la obra de GRETEL, *La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pág. 15.

El ámbito de estas directrices, según se ha indicado, se acantona a los anteproyectos de ley, lo cual supone excluir, por un lado, a las disposiciones infralegales, tal y como se reconoce expresamente en el preámbulo, al referirse a la próxima aprobación de otras directrices para estas últimas, y, por otro, a los proyectos de ley *sensu stricto*. Esto es, no hay nada que obligue a que los proyectos de ley que el Consejo de Ministros aprueba y envía a las Cortes (artículo 88 de la Constitución) se sujeten a lo en ellas dispuesto. No obstante, pensamos que directa o indirectamente estas directrices van a repercutir sobre estos últimos, como de hecho ya está ocurriendo. Afectando tales reglas técnicas a la forma y estructura, es muy difícil imaginar que lo que se ha observado en una fase pueda trastocarse en la siguiente: la experiencia enseña que el sistema y ordenación dispuesto al comienzo de la elaboración de un texto normativo suele mantenerse inalterable en el resto de la misma, al limitarse las posibles enmiendas y modificaciones a los aspectos sustantivos de la regulación. Por tanto, este condicionamiento del curso posterior de los textos legislativos es exponente de su importancia práctica.

La limitación formal a los *anteproyectos* de ley ha podido deberse al hecho de que, al afectar las directrices a la elaboración y redacción de las leyes, que son tareas que principian normalmente en la Administración en la llamada fase de anteproyecto, se haya querido contar con unas reglas que incidan en tal estadio. Sin embargo, hubiese resultado más correcto referir las directrices a los *proyectos* de ley *strictu sensu*, al constituir las exigencias técnicas con que éstos deben presentarse, y que por lo mismo, aun carentes de fuerza formal de obligar, deberían respetarse por el propio Consejo de Ministros (4).

(4) Como tales reglas técnicas deberían observarse por todos, incluidas las Cortes Generales, siempre suponiendo el acierto en sus determinaciones. A parecida conclusión, aunque primando el protagonismo parlamentario parece llegar L. AGUILÓ LUCÍA, «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa», en F. SÁINZ MORENO y J. L. DA SILVA OCHOA (coords.), *La calidad de las Leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, pág. 335.

En Italia, lo que se ha hecho a fin de obviar cualquier impugnación de su misión del Parlamento al Gobierno, ha sido aprobar por separado las mismas

Indudablemente, por lo anterior no quedarían excluidos los anteproyectos de las directrices, pues siendo su vocación perder el prefijo «ante» para quedarse en proyectos «a secas» deberían atemperarse a los requisitos propios de estos últimos. La exigencia de un resultado concreto condiciona todo el procedimiento conducente al mismo (5).

Lo que sí tiene más importancia es la exclusión de estas directrices de los reglamentos administrativos. Siendo como son reglas legísticas pueden y deben afectar a toda suerte de disposiciones jurídicas, salvo las contadas especialidades que demande el peculiar rango normativo de cada una de ellas, lo que bien puede resolverse dedicando unas específicas indicaciones para estas últimas. El obligar a aprobar unas directrices para las disposiciones administrativas determina una multiplicación de su número, quebrando así el primer imperativo de la técnica de legislar, como es la de economía y concisión (6). Está visto que estamos en un momento de irrefrenable atracción por la profusión normativa.

3. ASPECTOS GENERALES DE LAS DIRECTRICES

Las directrices se presentan en un Anexo al Acuerdo ya referido. Son 37, divididas en siete grandes apartados, relativos,

directrices por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Presidente de la Cámara de Diputados, lo cual demuestra que siendo una cuestión técnica, objetivable, no debiera existir reparo en la coincidencia.

(5) A título de ejemplo, el cumplimiento de los requisitos del artículo 43 de la LPA debe procurarse por cualquier funcionario que intervenga en la preparación del acto administrativo de que se trate, sin esperar a que así lo decida el órgano competente para su aprobación. La Ley, al referirse a este último está condicionando desde luego el proceso anterior.

(6) ¿Qué se hará con los Decretos de Ley? ¿También unas directrices diferenciadas? De hecho, la existencia de unas directrices comunes para disposiciones legislativas y reglamentarias es lo más extendido en los países que cuentan con las mismas. Vid. en este sentido la utilísima publicación *Normative europee sulla tecnica legislativa*, editada por la Cámara de Diputados italiana, «Quaderni di Documentazione», Roma, 1988.

respectivamente, a Título; Exposición de Motivos; Parte dispositiva: disposiciones directivas; Parte dispositiva: sistemática y división; Parte Final; Anexos y Anteproyectos de Leyes modificativas.

Semejante división resulta acertada, pues recoge los aspectos básicos de la estructura de las leyes. No se incluye nada relativo a *Check list* o *Prüfunglist*, según lo practicado en otros países, en orden a comprobar antes de elaborar un anteproyecto si el mismo es necesario, procedimientos alternativos, coste, etcétera. Esta carencia parece justificada: suficiente camino queda por andar con unas directrices limitadas a la forma y estructura de las leyes, como para complicar de entrada el panorama, añadiendo unas exigencias que, en todo extrañas a los usos españoles, arriesgarían en quedarse en papel mojado. Es preferente consolidar una experiencia y arraigar una práctica sobre las primeras y, una vez conseguido, lanzarse a una meta más ambiciosa.

En cambio, echamos en falta unas directrices generales sobre la redacción de las leyes, sobre el estilo lingüístico, que ayuden a combatir algunas prácticas erróneas.

Así, sobre el uso del tiempo verbal, punto este en que cabe apreciar un recurso abusivo del tiempo futuro, al que indebidamente se toma por sinónimo de imperativo, como si de lo mismo dependiese la obligatoriedad de la norma. Por el contrario, la *vis* vinculante de un precepto proviene de su configuración intrínseca, de disponer una auténtica obligación, la cual es en todo compatible con la utilización de otros tiempos verbales.

Tomemos por caso el conocido artículo 1.902 del Código Civil:

El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Ejemplo de redacción concisa y elegante, está enunciando esta disposición una obligación fácilmente reconocible, expre-

sada en presente de indicativo. También la Constitución contiene un largo elenco de disposiciones así redactadas, cuya cita excusamos por su innecesariedad.

En cambio, por citar otro ejemplo, de signo contrario, fijémonos en el artículo 104.1 de la Constitución:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana

Aquí, el uso del futuro simple puede propiciar la interpretación de la obligación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como algo venidero, aplazado a un tiempo ulterior por concretar, cuando la comprensión más adecuada de este artículo parece implicar la definición de una finalidad exigible sin más, desde la entrada en vigor de la Constitución. Por ello debiera haberse empleado el «tienen» en lugar del «tendrán».

Por contra, el apartado 2 de este mismo artículo 104 resulta correcto a pesar de estar configurado en futuro:

Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Y es correcto porque se refiere a una acción que necesariamente ha de ocurrir en el porvenir. Fuera de estos casos, el futuro puede conllevar una ambigüedad, al permitir la consideración de la disposición en cuestión como una simple norma programática, orillando su intencionada aplicabilidad inmediata. Aunque el jurista siempre puede salvar estos escollos, hay casos en que la tarea se presenta complicada y favorecedora de polémicas interesadas. En todo caso, aunque sólo sea por respeto al lenguaje, debería cuidarse más este aspecto (7).

(7) Esto mismo se dispone en las directrices legislativas de varios países. Así, Circular del Primer Ministro de Francia, de 21 de mayo de 1985, directiva 1.1.1.3; Circulares (con mismo contenido) de los Presidentes del Senado, Cámara de Diputados y Consejo de Ministros de Italia, de febrero de 1986, pun-

Otros dos extremos que no encuentran reflejo en estas directrices son los relativos al uso de siglas y de mayúsculas (8).

Respecto a las siglas, aunque la legislación española suele ser de uso comedido y, por tanto, merecedora de elogio, hay casos en que no se sigue esta tendencia, de donde deriva la conveniencia de una directriz que recuerde su empleo excepcional y, en todo caso, provisto de explicación que permita al lector de la norma entender a qué se refieren. Así, la Ley 4/1980, de 10 de enero, menciona indiscriminadamente al Ente público RTVE. La relativa popularidad del organismo en cuestión no debiera ser excusa para su mención correcta, integral, en modo que hasta los menos relacionados con el mismo puedan tener cabal alcance de la norma. La seguridad jurídica debe cuidarse hasta en los más pequeños detalles, especialmente en textos de eficacia tan amplia como las leyes.

Por tanto, el uso de siglas debe estar proscrito como principio general, pero si por la reiteración de un nombre excesivamente largo en un mismo texto cupiese su empleo, debe al menos darse razón de las mismas, citando la primera vez *in integrum* el nombre de que se trate, seguido entre paréntesis de las siglas correspondientes, pudiendo a partir de ese momento limitarse a estas últimas.

Mayor importancia tiene el empleo abusivo de mayúsculas, que se produce, a nuestro entender, cuando se aplican a nombres comunes y genéricos, relativos a materias dotadas para el legislador de una supuesta importancia, confundiendo así la simple relativa y subjetiva relevancia de una cuestión con su condición de nombre propio.

to 16; directriz 1 de las aprobadas, respectivamente, por las Regiones de Emilia-Romana, Lacio y Toscana; directriz 1 de la parte II de los de la región de Lombardía: Vid. en *Normative europee sulla tecnica legislativa*, ob. cit. También en «Quaderni Costituzionali» núm. 1-1986, pág. 149 y sigs.

(8) Vid. sobre este punto J. PRIETO DE PEDRO, «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo», en *La calidad de las leyes*, ob. cit., págs. 131-135.

Así, por citar unos ejemplos escogidos al azar, la Ley 54/1978 se refiere genéricamente a los Estatutos (de los partidos políticos); citándose así, con mayúsculas; lo mismo ocurre con la Ley Orgánica 7/1980, al mencionar Iglesias, Confesiones, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones, que por no referirse a ninguna en concreto merecerían recogerse en minúsculas. Por su parte, la Ley orgánica 3/1984 cita a la Comisión Promotora (de cualquier iniciativa legislativa) en la forma que transcribimos.

A veces se mayusculizan –valga el término– no ya una palabra, sino un conjunto de ellas, incluyendo hasta adjetivos, por el solo hecho de referirse a una realidad o tema medianamente acotado. Así, en la Ley 18/1991, nos encontramos con referencias a Entidad Gestora del Mercado de Deuda Pública en Anotaciones (*sic*), al Régimen Fiscal de las Fusiones y Escisiones de Empresas (*sic*) y a Convenios de Doble Imposición (*sic*), cuando se trata de cuestiones no personalizadas ni individualizadas, no merecedoras, por tanto, de presentarse con mayúsculas.

Donde tiene particular intensidad este mal uso de las mayúsculas es en el título de las leyes, tal vez porque se ha considerado que esta simple circunstancia no merecía menos rango. Tomemos por caso a la Ley 14/1985, de Régimen Fiscal de Determinados Activos Financieros (*sic*), donde se ve claramente el exceso en el uso de esta grafía. A nuestro juicio, este título merecería recogerse todo él en minúsculas. Es más, esta errónea actitud induce una serie de defectos derivados, no sólo por ser mal precedente para otros textos, sino porque refuerza a usar la expresión en mayúsculas en todas las normas concordantes o de desarrollo, multiplicando el entuerto, al perderse de vista que en su expresión originaria estaba motivada –aunque mal– por ser manifestación del título de una ley.

Aunque el uso de las mayúsculas es difícil ceñirlo a unas reglas fijas, por afectar a una materia un tanto elástica, creemos que no habría estado de más disponer alguna directriz que saliese al paso de su utilización exagerada.

Lo anterior debería aprovecharse también para unificar las referencias, hasta ahora, alternativas, con mayúsculas o minúsculas, a una misma categoría normativa (ley, decreto, etc.). Creemos que –al revés de lo que hacen las directrices aquí estudiadas– el empleo de la minúscula debería ser de regla en las referencias indeterminadas a las mismas, limitando la mayúscula a la mención de una concreta disposición, sin excluir a las leyes formales, aprobadas por las Cortes Generales, pues no sólo es éste el tratamiento que les dispensa la Constitución (artículo 81 y sigs.) sino también el más acorde con su naturaleza genérica. Por tanto, «el título indicará la clase y el contenido u objeto del anteproyecto de *ley*» (y no de *Ley*); pero, en cambio, *Ley* sobre técnicas de reproducción asistida. Por lo mismo, la variante de *orgánica* debería escribirse en esta forma.

Pero pasemos ya al examen de las concretas directrices establecidas por el acuerdo de 15 de noviembre de 1991.

4. DIRECTRICES SOBRE EL TÍTULO DE LAS LEYES

De las directrices sobre el título destaca la número 3, de inmejorable factura, al disponer que el título debe referirse al contenido u objeto del anteproyecto y éste debe estar indicado en forma *precisa y completa, pero también breve y concreta*. Para evitar cabos sueltos se añade que debe recoger el tipo de regulación establecido *en los casos de leyes modificativas, Códigos, Estatutos u otros análogos*.

Aunque puede hacerse votos por la más respetuosa aplicación de toda esta directriz, hay un punto de la misma que nos parece merecedora de una glosa especial, y es el de exigir la mención del contenido en el caso de anteproyectos de leyes modificativas. Aplicado en sus propios términos, esto debería suponer el fin de la gravísima ampliación del ámbito de algunas leyes típicas sin la –siquiera parcial– contrapartida de advertir este ensanchamiento en su título.

Así, aunque el lector de estas páginas podrá sin duda, poner ejemplos mejores, nos permitimos citar dos casos paradigmáticos. La Ley 18/1991, de 6 de junio, *del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, podría hacer creer a cualquier que nada ajeno a este tributo tendría cabida en su articulado. Y, sin embargo, una larga lista de disposiciones adicionales se encarga de reformar muy diversos extremos de la restante legislación fiscal. Pero, sobre todo, quien se lleva la palma son las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que, año tras año, imperturbablemente, modifican cuanto creen oportuno, incluso los aspectos de más dudosa ilación con el plan presupuestario.

Estos abiertos excesos dejan de ser, por lo mismo, ruptura de las exigencias de técnica legislativa para devenir flagrantes ataques a la seguridad jurídica, proclamada en el artículo 9 de la Constitución como uno de los pilares del ordenamiento. Los afectados por las leyes que así se presentan se ven materialmente desorientados, inducidos a creer lo que no es, pues el título que se ciñe a una materia concreta, da a entender que la ley no se ocupa de lo restante. Nadie medianamente razonable podría esperar que una ley aprobada en un Estado de Derecho se convierta en semejante caja de sorpresas. El principio de publicidad de las normas resulta defraudado al hacer creer a los destinatarios de una norma que la misma no existe.

Ciertamente, la mejor garantía frente a tales despropósitos es no mezclar en una misma ley cuestiones heterogéneas (9). Pero, si por un motivo o por otro, hubiese que acabar haciéndolo, la menor concesión que se puede hacer a los obligados por la misma es dar cuenta de esta circunstancia en su título, para advertirles que allí hay también disposiciones que les pueden afectar. Por eso, por seguir con los ejemplos antes traídos, el título de la Ley 18/1991 debería incluir un *addenda* de «... y de reforma de otras disposiciones fiscales». Por su parte, el título

(9) Vid. en este mismo sentido M. SÁNCHEZ MORÓN, «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en *La calidad de las leyes*, *ob. cit.*, pág. 107 y sigs. También, M.^a I. CASTIÑEIRA PALOU, «Las leyes modificativas», en *Curso de técnica legislativa*, *ob. cit.*, pág. 183.

lo de las Leyes de Presupuestos debería contar con un apéndice sobre «... y de reforma de diversas disposiciones legales».

No obstante, la bondad de la directriz comentada resulta empañada por las 34 y 35, que dan pie a una interpretación restrictiva de la exigencia de mención de la reforma en el título de las leyes. Sobre este punto volveremos en su momento.

Más drástica que la solución aquí defendida es la mantenida en la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, *f* 4. Aunque limitado a las leyes anuales de Presupuestos, el alto Tribunal sienta el principio de inconstitucionalidad y nulidad de toda regulación que se incorpore a las mismas sin respetar una doble condición: primero, poseer relación *directa* con los gastos e ingresos presupuestarios o con los criterios de política económica que los sustentan y, segundo, que su inclusión esté justificada por constituir un complemento *necesario* para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto (El subrayado es nuestro). Por tanto, lo que se deduce es una prohibición absoluta de absorción de materias diversas a la presupuestaria, so pena de inconstitucionalidad y nulidad. Ni siquiera bastaría una solución como la que hemos expuesto de dejar advertido en el título el posible ensanchamiento material. La doctrina del Tribunal Constitucional es así la más completa garantía de la seguridad jurídica frente a este tipo de excesos, al evitarlos de raíz. Sin embargo, tal vez incurra en demasía, pues puede haber casos en que se haga ineludible por urgencia, economía legislativa, u otra causa incluir preceptos heterogéneos, aunque ciertamente deba huirse de tal circunstancia lo máximo posible.

Como quiera que sea, la Sentencia 76/1992 se limita a las leyes anuales de Presupuestos, por lo que deja sin resolver el problema del contenido de otras leyes distintas. Ahora bien, ¿podría aplicarse por analogía a estas últimas, al menos a aquellas directamente previstas en la Constitución? (10).

(10) Tal sería el caso de las leyes a que se remiten, entre otros, los artículos 17.4, 20.3, 28, 54, 55.2 y 68.1 de la Constitución.

5. DIRECTRICES SOBRE LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS

El segundo grupo de las directrices que nos ocupan se refiere a la exposición de motivos. Según la directriz número 4 es ésta la denominación que debe emplearse –y no, por tanto, la de preámbulo– para la parte expositiva de los anteproyectos. Por su parte, la 5 exige su inclusión en todos los anteproyectos de ley, lo cual no es más que una consecuencia obligada de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución.

Ya nos hemos manifestado en ocasión anterior (11) sobre los problemas que suscita la inclusión de las exposiciones de motivos en las leyes, por lo que sobra ahora una consideración repetitiva sobre el tema. No obstante, como las directrices requieren un somero comentario, permítasenos recordar nuestra tesis de que este documento tiene pleno sentido como parte de los proyectos de ley, para permitir al llamado a discutirlos y aprobarlos conocer el fundamento de las disposiciones que en ellas se contienen. Como el poder legislativo tiene la capacidad de aceptar o rechazar una medida que se le propone, su decisión –cualquiera que ésta sea– tiene que obedecer a un fundamento, siendo ésta la función del elemento que nos ocupa: demostrar al legislador la oportunidad o bondad de los preceptos proyectados y mover su voluntad en consecuencia.

Por eso, es enteramente comprensible, mejor, digno de alabanza la formulación de los proyectos normativos acompañados de este prefacio. En cambio, una vez aprobada la ley, convertida en norma positiva mediante su publicación oficial, él mismo deja de tener sentido, porque ya no hay que convencer a nadie de su necesidad. La ley deviene obligatoria y lo que reclama es su cumplimiento, pura y llanamente. Mantener a pesar de todo tales documentos en las leyes aprobadas puede

(11) Vid. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33-1991. Lamentamos no haber conocido al tiempo de publicar dicho artículo las directrices que ahora estudiamos.

promover unos efectos perversos. Todo lo que requiera la adecuada inteligencia y aplicación de la ley debe de estar incorporado a la misma. No tiene ningún sentido que un posible elemento interpretativo de la norma se coloque fuera de ella, en lugar de como parte suya. La norma debe estar configurada en términos de plenitud y claridad, logrado lo cual todo lo demás se hace innecesario, cuando no contraproducente (12).

Las directrices que estudiamos se limitan, como queda dicho, a los anteproyectos de ley. Por eso, al regular las exposiciones de motivos, no exigen ni se refieren a que tengan que mantenerse en las leyes, tras su aprobación por las Cortes Generales. Sin embargo, a pesar de sus aciertos, estas reglas de técnica legislativa dejan traslucir en el fondo la concepción tan arraigada en España a favor de su mantenimiento en los textos definitivos.

Al decir la directriz número 6 que la exposición de motivos *declarará breve y concisamente* los objetivos del anteproyecto, está demostrando obedecer a una visión desenfocada de este tipo de documentos. Como si el progenitor de estas directrices se estuviese imaginando los efectos negativos de una prolija y extensa exposición en los textos definitivos de las leyes (13), y

(12) Ya F. BACON escribió: «Quantum fieri potest prologi evitetur et lex incipiat a jussione», en *Exemplum tractatus de justiti universali*, aforisma 69. Citado por R. PAGANO, «Técnica legislativa e sistemi di informatica giuridica», en *Normativa europea sulla tecnica legislativa*, *ob. cit.*, pág. 80.

Entre las directivas que contemplan la necesidad de una premisa o nota explicativa en los proyectos legislativos, pero que paralelamente lo excluyen del texto de las leyes, cabe citar la *Directiva para formación de normas jurídicas*, de 1979, de Austria, núms. 85 y 92; *Tratado de legística formal*, de 23 de abril de 1982, de Bélgica, núms. 27 y 105, *Interpretation Act 1978*, del Reino Unido, artículo 1; *Directivas de técnica legislativa*, de 1970, de Suiza, núm. 53.

Por su parte, el punto 1.2.4 de las reglas vigentes en Francia (*Circular sobre las reglas de elaboración, firmas y publicación de textos en el Diario Oficial*, de 21 de mayo de 1985) contempla como único caso de posible publicación de la exposición de motivos a los proyectos que conlleven «modificaciones importantes en los derechos existentes».

(13) Reconocidos claramente por GRETEL, grupo que tanta influencia ha tenido en la elaboración de las directrices. Vid. *La forma de las leyes*, *ob. cit.*, pág. 77 y sigs. y *Curso de técnicas legislativas*, *ob. cit.*, pág. 76 y sigs.

tratase de salir al paso, corrigiendo los mayores excesos. De ahí que se exija *brevedad y concisión*. Sin embargo, una exposición de motivos que quiera cumplir su función puede y debe ser tan amplia como las circunstancias lo exijan. Basta imaginar que un proyecto de nuevo Código penal o de Ley de enjuiciamiento civil nunca podría despacharse con un puñado de sucintos comentarios. La extensión o complejidad de un texto puede demandar una exposición de motivos igualmente extensa o detallada: no puede pedirse al legislador que prescinda de poder conocer el alcance y fundamento de las medidas que se le proponen, so pena de condenarse a ejercer su función irresponsablemente (14). Pero lo que no debiera es trasladar dicho documento del legislador a los destinatarios de la norma.

Por eso resulta criticable la directriz estudiada: está incapacitando a las exposiciones de motivos para cumplir su lógica función, al tiempo que no evita, tan sólo palió las consecuencias negativas de su inclusión en las leyes. Desde luego, puestos a publicar leyes con exposición de motivos resulta preferible en general que ésta sea breve y concisa. Pero ello no consigue ocultar los defectos capitales que le sirven de base y las paralelas consecuencias negativas. Aunque la directriz 7 prevé que el preámbulo pueda ser largo, dando así respuesta a la necesidad que hemos comentado, la misma demuestra la inseguridad y la contradicción en que se incurre. Lo primero porque no se da

Vid. también sobre el tema. F. SÁINZ MORENO, «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 CE)» en *La calidad de las leyes*, *ob. cit.*, pág. 19 y sigs. Una postura enteramente contraria a la por nosotros defendida en F. J. EZQUIAGA GANUZAS «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 20-1988, pág. 27 y sigs.

(14) Tal vez por ello, la recomendación de *concisión y brevedad* se ha seguido sólo a medias en los proyectos de ley presentados por el Gobierno en el Congreso de los Diputados, después de la publicación de las directrices. Hay textos cuya naturaleza choca con esta regla. Así, ninguna brevedad se refleja en las exposiciones de motivos de los proyectos de Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, y de Industria («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A, núms. 78, 80 y 81, respectivamente).

razón de cuándo ha de ser breve o larga la exposición de motivos; lo segundo porque esta nueva directriz no responde a los fines que parecen desprenderse de la 6.

Asimismo, la escasa fortuna de esta directriz se comprueba al cotejarla con la 8, sobre disposiciones directivas, ya que resulta una siquiera parcial duplicidad entre ellas: Se declara en la primera que la exposición de motivos debe exponer los *objetivos* del anteproyecto y su *contenido*, lo cual no parece muy distinto de la misión que la segunda reserva para las llamadas disposiciones directivas: *alcance, finalidad y propósito* del anteproyecto. Por su parte, la directriz 9 trata de arreglar el tema al recomendar que estas últimas *no repetirán lo que se haya recogido ya en la exposición de motivos*. Con ello el oscurecimiento se hace tiniebla espesa, pues resulta que dos apartados sirven para la misma cosa, sin siquiera indicar cuándo haya de usarse uno u otro, ni establecer criterio de preferencia entre los mismos. Aquí, lo único que está claro es la ausencia de técnica legislativa.

Si se nos permite ahora volver un poco hacia atrás, quisiéramos salir al paso de una posible objeción, en el sentido de que las exposiciones de motivos pueden permitirse ser normalmente breves y concisas, pues para el caso de necesitarse más determinadas explicaciones ya están otros documentos (memorias, informes, etc.) mencionados en la directriz 5. Con ello, se diría, el legislador tiene asegurada una vía de información pormenorizada sobre el alcance del texto que se le propone.

La posibilidad de que una iniciativa legislativa se acompañe de esta otra suerte de documentos no es nueva entre nosotros: opiniones y consultas de organismos especializados han acompañado en ocasiones a los proyectos legislativos, especialmente los procedentes del Gobierno. Tal es lo que se deduce, por ejemplo, de los artículos 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 30.3 de la Ley 74/1980, de 24 de diciembre, y disposición adicional 1.^a de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre.

Pero, la cuestión es que tales otros documentos no pueden —no debieran— sustituir a las exposiciones de motivos de los proyectos de ley. No sólo porque pueden ser parciales, en el sentido de abarcar unos puntos concretos del texto y no su totalidad, sino especialmente por provenir de sujetos distintos al autor del texto, con lo cual no aseguran el punto de vista de éste. Y es por eso por lo que tales informes y documentos forman parte del expediente legislativo que se remite al Congreso de los Diputados, pero no se publican oficialmente en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, haciendo menos fácil su conocimiento por parte de los legisladores.

Pero, también es cierto que desde hace algún tiempo, y tal vez por una mala inteligencia de los artículos antes citados y del 88 de la Constitución, el Gobierno «ha dado la vuelta» a la consideración anterior, haciendo constar su opinión en un nuevo documento, llamado normalmente *memoria*. Se trata de una práctica que en cierto sentido ha venido a consagrarse por la directriz 5. ¿Qué ocurre con ella? Pues ocurre que este nuevo documento se transforma de modo oficioso en la auténtica exposición de motivos, dado que es donde se sustancian las razones que llevan a su presentación, quedándose en cambio el escrito de este nombre en un puro nominalismo, al reducirse a una insustancial referencia sobre el alcance del texto. O a lo sumo se comparte este carácter entre los dos documentos.

Los inconvenientes de este procedimiento saltan a la vista. En lugar de simplificar las cosas, se complican: en vez de un solo documento para hacer constar los motivos del proponente, de hecho se cuentan dos. Por otro lado, el segundo documento, tal vez el más sustancioso, tiene escasa divulgación, pues como queda dicho, no se publica oficialmente, dificultando su conocimiento por los legisladores, por los futuros intérpretes de las normas y estudiosos de las mismas en general. La supuesta ventaja hermenéutica que se deriva de la publicación de las exposiciones de motivos con el texto oficial de las leyes se pierde, ya que estos otros elementos interpretativos se quedan a lo mejor en una polvorienta carpeta de un oscuro archivo.

Todo ello, a nuestro modesto juicio, no es más que consecuencia de la errónea concepción de base sobre las exposiciones de motivos: el ser documentos destinados al público en general, en lugar de ceñirse a vehículo de información del autor de la norma. Las consecuencias en torno a su rectificación las omitimos, pues creemos que se desprenden claramente de cuanto hemos escrito hasta ahora.

6. LA LLAMADA PARTE DISPOSITIVA Y LAS DISPOSICIONES DIRECTIVAS

El tercer grupo de reglas técnicas está dedicado a las llamadas *parte dispositiva* y *disposiciones directivas* (directrices 8 y 9).

Como el cuarto grupo se refiere también a la *parte dispositiva* hay que deducir que bajo este nombre se comprende todo lo que no es exposición de motivos, esto es, el texto de la ley propiamente dicha, también llamado «articulado», «parte articulada» o «parte normativa». Estimamos preferible la utilización de una de estas últimas expresiones en lugar de la aprobada, que peca de equívoca. Así, aunque *parte dispositiva* puede entenderse, según se pretende, como la que contiene las disposiciones jurídicas (frente al puro comentario de la exposición de motivos), y en esto es correcta, no es menos cierto que el lenguaje jurídico puede asociarse a la idea de norma dispositiva, esto es prescindible, para su destinatario. Sería aquella parte no obligatoria, por poderse optar por otro régimen alternativo. Ciertamente, el equívoco puede salvarse sin complicaciones, pero puestos a buscar unos términos precisos parecen preferibles los antes advertidos, por lo demás ampliamente arraigados entre nosotros.

A las llamadas disposiciones directivas ya nos hemos referido, advirtiendo el duplicado papel que pueden desempeñar si se le compara con el reservado a la exposición de motivos. Ciertamente, aquéllas tienen plena razón de ser para enunciar lo que es el marco general de la ley: principios inspiradores, ámbito, propósito, etc. Por eso, la superación de esa redundan-

cia nunca debiera venir por la vía de eliminación de este apartado. Por lo demás, hubiéramos preferido usar una denominación distinta a la de disposiciones directivas, tal como «disposiciones generales», «principios generales», que gozan de mayor reconocimiento en las leyes españolas y que evitan toda confusión con la norma del mismo nombre del derecho comunitario europeo.

7. SISTEMÁTICA Y DIVISIÓN

La sección IV, directrices 10 a 18, se ocupa de la sistemática y división de la parte dispositiva. Como puede verse fácilmente, la mayoría de sus recomendaciones son también aplicables a las disposiciones directivas, por lo que no debían haberse presentado como dos apartados diferentes. Si estas últimas disposiciones deben presentarse en forma de artículos, con numeración y denominación, siguiendo un criterio único de ordenación, etcétera, no deberían estar separadas de las que ahora comentamos.

La directriz 10 hace honor a su nombre al dotar al redactor de los textos legales de un firme criterio orientativo, penetrado de una lógica jurídica aplastante: evolución *desde lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal*. Más discutible nos parece, en cambio, la coletilla final sobre desarrollo *jerárquico* de las cuestiones. En lo que pueda tener de aprovechable esta referencia estimamos que está ya comprendida en los criterios anteriores. O tal vez hubiera sido más exacto hablar de movimiento de lo principal a lo secundario.

Tampoco merece reproche la directriz 11, sobre orden interno de la parte dispositiva. Por lo demás, no hace más que consagrar lo observado normalmente en la práctica.

Respecto a las divisiones del texto articulado, la directriz 12 habla de libros, títulos, capítulos y secciones, y artículos, añadiendo, con buen criterio, que *no se pasará de una a otra unidad*

de división omitiendo alguna intermedia, excepto en el caso de las secciones, cuya presencia dentro de los capítulos no resulta obligada. Las directrices 15 a 18, por su parte, señalan el modo de aplicar estas divisiones. Se deduce que en general el criterio de utilización tiene que ser el sistemático, abarcando cada una de ellas materias homogéneas diferenciadas.

La directriz 14 prescribe que de haber un solo artículo en el anteproyecto, éste se presentará *como «artículo único»*, siguiendo la fórmula usual y que parece más lógica. Sin embargo, a efectos de facilitar el tratamiento automatizado de los textos legales no hubiese estado demás acabar con este procedimiento, haciendo aparecer el artículo único con el artículo 1 (15).

La misma regla dispone que *los artículos se titularán siempre*, con lo que se rompe con la tradición española de titular sólo las divisiones superiores para dar entrada al modelo alemán. Bien aplicada esta directriz, facilitará sin duda una rápida localización de las disposiciones jurídicas (16). El peligro es que la titulación no sea la correcta, por no reflejar por exceso o defecto el contenido del artículo, introduciendo así un elemento de desorientación. Por ello, debe exigirse un meticuloso cuidado en la observancia de esta regla. Lo que nos parece más criticable es la mención de tan radical adverbio como el subrayado: exigir que *siempre* sean titulados los artículos puede resultar excesivamente comprometido. De hecho, desde la aparición de las directrices se han presentado proyectos de ley que no han sido fieles a esta recomendación (17).

(15) Así se dispone, por ejemplo, en la regla 1 de las directrices italianas.

(16) R. PAGANO ha subrayado la utilidad de que los artículos lleven título a efectos del tratamiento automatizado de las leyes, punto en el que se debe procurar la mayor concisión y significación de estos títulos. Vid. «Técnica legislativa e sistemi di informatica giuridica», en *Normative europee sulla tecnica legislativa, ob. cit.*, tomo I, pág. 93 y sigs.

(17) Así, por sólo citar unos ejemplos, los proyectos de ley de Código penal y de liquidación definitiva de la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado, correspondiente al ejercicio de 1990: «BOCG», Congreso de los Diputados, Serie A, núms. 102-I y 105-I, respectivamente.

La directriz 18 establece los criterios de redacción y división de los artículos. Resulta muy oportuna y digna de ser recordada en todo momento su referencia a la necesidad de que los mismos no excedan en general de cuatro párrafos o apartados, y que tales párrafos o apartados no sean muy largos. Ha habido aberraciones como la disposición adicional novena de la Ley 30/1984 que ocupa varias páginas de cualquier edición, o la de interminables apartados contenidos en las leyes de Presupuestos Generales del Estado (por ejemplo, véanse los artículos 25, 27, 39, 46 a 49 de la Ley 37/1989, de 28 de diciembre). En tales casos, el intérprete se ve sometido a la fatiga de una lectura interminable, lo que a su vez engendra una sensación de confusión, ya que es imposible recordar al llegar al final del artículo lo que se ha leído en sus partes iniciales. En estos casos es preferible dedicar a la materia, aunque sea la misma, varios artículos, tal como se recomienda en esta regla.

Por otro lado, aunque se establece como un criterio orientador, por tanto, de no necesario seguimiento, resulta un tanto simplista la referencia a que cada párrafo debe abordar una oración y cada oración una idea. En su literalidad, lo primero supondría proscribir el punto seguido, esto es, la utilización de más de una oración compleja en un mismo párrafo, y lo segundo, el recurso a oraciones muy largas y complejas para recoger, llegado el caso, una idea que así lo merezca. De ahí, pensamos, que esta última recomendación tenga que asumirse con mucha flexibilidad.

8. LA PARTE FINAL DE LOS ANTEPROYECTOS

El apartado V de las directrices está dedicado a la parte final de los anteproyectos legislativos. Curiosamente, es el más nutrido —abarca 14 directrices, de la 19 a la 32, inclusive— cuando su condición de tal haría presumir, en principio, una extensión más reducida. Decimos «en principio» porque tal conclusión no se podría deducir de la práctica legislativa española de los últimos tiempos, que las presentes directrices no hacen más que reflejar y, desgraciadamente, reforzar. En efecto, si se com-

paran textos decimonónicos (Código civil, Leyes de Enjuiciamiento civil y penal, Ley de aguas, por ejemplo) con otros de los últimos años (Leyes 7/1985, 14/1986, 7/1988, 39/1988, 17/1989, 8/1990, 10/1990 y Ley orgánica 1/1990, también por ejemplo), se observa en seguida lo menguado de la parte final de los primeros en comparación con la de los segundos.

No podemos precisar en qué momento se produce el tránsito de una a otra tendencia, pero sí lo perceptible de la misma, y que seguramente fue incubada y desarrollada a lo largo de un espacio más o menos dilatado.

Tal crecimiento, sin duda excesivo, ha venido en concreto determinado por un uso infundado y caprichoso de algunas disposiciones propias de la parte final, como son las «adicionales» y las «finales» propiamente dichas. Tal es así, que incluso podríamos hablar de una moda de estas «disposiciones», como si para algunos redactores de textos legales éstos quedasen desmerecidos si no contasen con semejante estrambote.

Las directrices que ahora comentamos tratan de poner orden y tal vez tasa en este dominio, pero sin apenas conseguirlo, ya que en el fondo se parte de lo practicado en los últimos años, mal modelo (18) que, sin embargo, parece aceptarse como algo indiscutible. Sospechamos que no ha habido un cuestionamiento de lo que en sí mismas deben significar estas disposiciones. Pero vayamos por partes.

La directriz 19 nos dice que la parte final *se dividirá y por este orden en disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales*. El uso del tono imperativo, sin hacer salvedad, hace vislumbrar que para el redactor de las directrices aquéllas podrían ser partes obligadas de todo anteproyecto, lo cual no haría sino confirmar

(18) Así se reconoce por C. VIVER PI-SUNYER, «La parte final de las leyes», en *Curso de técnica legislativa, ob. cit.*, pág. 137.

la tendencia al empleo generalizado e indiscriminado de este tipo de disposiciones (19).

En cambio, la directriz 20 establece, entre otras cosas, que de haber una sola disposición de una misma clase *se indicará como «única»*, lo que sí supone un completo apartamiento de la práctica más usual, sin que posea justificación aparente, ya que el empleo en singular de uno de estos topónimos —por ejemplo «disposición final» o «disposición adicional»— resalta inequívocamente su carácter único. También es una novedad la exigencia de que todas estas disposiciones se titulen siempre, lo cual no deja de ser concordante con la misma exigencia de la llamada parte dispositiva.

Las recomendaciones sobre las *disposiciones adicionales* son las más cuestionables, a pesar de su perfecta sintonía con la práctica legística de los últimos tiempos, pues revelan una pérdida completa del genuino sentido de tal suerte de disposiciones. Parece como si nadie hubiese reparado en la posibilidad de extraer su correcto significado de la etimología de sus vocablos. Si este tipo de normas se llaman así es porque *adicionan* algo a otro algo previamente existente. Más en concreto, porque añaden una nueva disposición al texto de una ley previamente promulgada o en avanzado estado de gestación. Se trata de una técnica para evitar la alteración de una ley que se encontrase en tales supuestos: la nueva disposición se incorporaría al final de la misma, evitando modificaciones en su numeración o sistemática. Ejemplos históricos de este tipo de disposiciones, así entendido, serían los artículos de enmienda de la Constitución de Estados Unidos y el acta adicional de 1856 a la Constitución española de 1845 (20).

(19) De hecho, ningún país cuyas directivas hemos consultado cuenta con una tipología tan variada de disposiciones de la parte final, entendidas como disposiciones independientes del articulado. Incluso hay algunos que excluyen expresamente o reducen drásticamente esta posibilidad. Así, pueden verse las reglas 64, 65 y 120 de las directivas de Bélgica; 94 de las de los Países Bajos y 81 y sigs. de Suiza.

(20) Vid. también en este sentido regla 3.a) y b) de las *Formulaciones técnicas a textos legislativos*, de 1986, de Italia, en *Normative europea sulla tecnica*

Por ello, pensamos que en su recto y originario sentido las disposiciones adicionales se definen sólo por un criterio tópic-co, por el lugar que ocupan en la ordenación de una ley, jamás por su contenido, como en cambio dejan traslucir las directrices estudiadas, aunque no sin ciertas vacilaciones. Así, la número 21, tras la enfática declaración de que *en la parte final sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen*, añade una enigmática referencia a las disposiciones adicionales, señalando que *quedarán relativamente abiertas*, expresión que se nos antoja ambigua. Pero, a continuación es donde aparece la concepción de estas disposiciones como auténtico «cajón de sastre de las leyes», lugar donde van a parar las disposiciones sin fácil encaje sistemático en otros lugares. Así, se nos dice que esa cláusula abierta está destinada a *incorporar aquellas reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna*. Idea que se reitera en la 23, apartado a, al referir estas disposiciones a *los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado* y especialmente en su apartado c, que menciona *los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva ley*.

Pensamos que, siguiendo lo que dicta la lógica y muestra la praxis de otros países, existen soluciones menos costosas que esta prolongación apendicular y bajo nombre apócrifo de las normas atípicas, sin relación especial con los distintos apartados en que se divide el cuerpo de una ley. La solución más sencilla es crear un título, capítulo, sección o artículo que se refiera específicamente a la particularidad que encierran estas normas. Y si esto no fuera posible o aconsejable, debe crearse una de estas divisiones —según proceda, aunque lo más normal será un capítulo o sección— que se titule «regímenes especiales», «disposiciones varias», «disposiciones misceláneas», «miscelánea» o cualquier otra expresión que revele de lo que realmente se trata: algo heterogéneo al resto del articulado, de difícil inserción en el mismo. Lo que no debiera hacerse es jugar con el

legislativa, ob. cit., pág. 164, y lo que indica G. C. THORNTON, en *Legislative Drafting*, Butterworths, Londres, 1979, pág. 327.

lenguaje y llamar «adicional» a lo que en puridad no añade nada. Además, bajo la fórmula que aquí proponemos no habría inconveniente en que las correspondientes disposiciones se presentasen en forma de artículo y siguiendo la numeración general de la ley (y no como disposición adicional con numeración separada), contribuyendo así a mantener una fisonomía constante, más sencilla y operativa, del texto en cuestión, especialmente cara a su tratamiento informático (21).

No obstante, de la regulación establecida por la directriz 23 al menos se deduce *a sensu contrario* que las disposiciones adicionales no deben destinarse a las cláusulas reformadoras de preceptos legales anteriores, según es práctica usual: así, esto es lo que han hecho las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (Leyes 5/1990, de 29 de junio, 31/1990, de 27 de diciembre y 31/1991, de 20 de diciembre). Pensamos que para este tipo de normas es aconsejable crear una o varias divisiones específicas referentes a reforma de disposiciones legales. Pero sobre este extremo volveremos más adelante.

Nada que objetar en cambio a la directriz 24, sobre las disposiciones transitorias. Como se deduce de su contenido, estas disposiciones deben regular el llamado derecho transitorio, esto es, la regulación temporal que puede disponerse para las situaciones nacidas al amparo de la anterior legislación, que se deroga por una posterior. Únicamente cabe dudar de la propiedad de la inclusión de la cláusula c –aplicación retroactiva de la nueva ley para regular situaciones iniciadas al amparo de la anterior– ya que aquí no hay realmente derecho transitorio, esto es, ni pervivencia del derecho anterior ni configuración de

(21) Las disposiciones adicionales deberían reservarse para los casos más bien esporádicos en que se agrega una nueva disposición a una ley ya promulgada o en avanzado estado de elaboración. Por ejemplo, durante su tramitación parlamentaria. Por lo mismo, y aunque parezca un contrasentido (que no lo es) deben colocarse tras de la última disposición, la así llamada «disposición final». Esto, por ejemplo, consta en el Código civil, que incluso coloca detrás de la disposición final (artículo 1.976) no sólo a las adicionales sino, también a las transitorias.

unas normas temporales *ad hoc*, sino extensión pura y simple de la nueva normativa. No hay la limitación temporal propia del derecho transitorio.

En cambio, consideramos injustificado crear un tipo específico para las disposiciones derogatorias. Tales normas pueden incluirse perfectamente como un artículo más, por ejemplo en la división de «Normas» o «disposiciones especiales» antes referida, o bien en la «disposición final» de la ley (22). Crear una categoría especial para este tipo de cláusulas es un ejercicio de innecesaria complicación de la estructura de una ley. Nótese en este sentido que las directrices prevén una numeración separada para cada categoría de disposiciones, por lo que bien puede darse el caso de una ley con ihasta cinco numeraciones distintas! (la de la parte dispositiva y las cuatro de la parte final).

En las disposiciones finales (directriz 26) reaparece la pretendida consideración funcional o sustantiva de las mismas, esto es, el intento de definir las por su contenido o función en la estructura del texto legal, cuando en realidad el único que admiten es el toponímico, o sea, el determinado por el lugar que ocupa en la sistemática de la ley. Si hay una disposición final (así, en singular) es porque ocupa el último lugar de la ley, no por otra razón, y por lo mismo resulta en principio compatible con cualquier cláusula normativa. El hecho usual de que la disposición final se refiere a la entrada en vigor o la derogación operada por la ley ha hecho tomar estos extremos como contenido natural de aquélla.

En realidad, la disposición final opera en el texto de la ley al modo de la declaración notarial dando fe al final de una escritura de los folios ocupados por la misma, con vistas a asegurar que allí concluye el documento, sin posibles prolongaciones. Paralelamente, la disposición final de una ley nos da la certeza de que no hay más disposiciones que la prolonguen (23). Por

(22) Así lo reconoce también C. VIVER PI-SUNYER, *ob. cit.*, pág. 140.

(23) La posible inclusión de disposiciones adicionales no desmerecería

otro lado, este tipo de disposición no debía ser de empleo obligatorio, dejándolo tan sólo disponible para los textos de extensión mediana o larga, únicos que pueden demandar este tipo de constatación (24).

En este intento de dotar de sustantividad a la disposición final, la directriz 26 escribe hasta cinco contenidos posibles, lo que hace que no sea extraño que algunos proyectos de ley presentados desde entonces cuenten no con una sino con varias disposiciones finales (25).

Algunos de estos contenidos resultan razonables, en cuanto congruentes con lo que suele incluirse al final del articulado. Así, los apartados d) y e), relativos, respectivamente, a las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas, y a las reglas sobre entrada en vigor. En cambio, otros apartados producen perplejidad. Así, el a), sobre *preceptos que modifiquen el derecho vigente*: pero, ¿acaso esto no puede producirse por cualquier disposición o artículo de la ley? O el b), sobre *cláusula de salvaguardia de rango de disposiciones normativas y de competencias ajenas*: ¿no es propio de cualquier norma hacer salvedad de lo dispuesto en otra, al modo de lo que hacen los Estatutos de Autonomía respecto al artículo 149.1 de la Constitución, o los artículos 2 de la Ley 191/1964, y 1.2 de la Ley orgánica 1/1982, por sólo citar unos ejemplos? Por otro lado, si se trata de precisar el ámbito de una ley, ¿no es posible, según muestran la experiencia y la propia directriz 11, apartado

este hecho, pues por definición deben ser algo nuevo, agregativo al punto en que en un momento terminaba un texto legal.

(24) Por eso, es ridículo, por lo desproporcionado, que un proyecto de ley de artículo único, como el relativo al comienzo de la aplicación del Impuesto General Indirecto Canario (procedente del Real Decreto Ley 5/1991) cuente con una disposición final (lo mismo que una disposición adicional). Aquí se advierten los efectos contraproducentes de una concepción tan inflexible como la que preside la parte V de las directrices, al exigir en todo caso estas disposiciones.

(25) Véase, por ejemplo, los proyectos de Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de Medidas Urgentes de Reforma Procesal (este último ya Ley 10/1992, de 30 de abril).

c, el empleo de las disposiciones comunes de la misma a este efecto?

A continuación, las directrices 27 a 32 establecen una serie de indicaciones sobre el contenido de la parte final, pero sin precisar a qué concretas disposiciones (adicionales, transitorias, derogatorias, y finales) se refieren, lo cual no es precisamente plausible. Tal vez haya que deducir que se trata de precisiones relativas a las disposiciones finales, ya que se sitúan justo a continuación de las referencias a estas últimas y sin indicar nada en contra. Sea ésta u otra la intención del autor de las directrices, lo cierto es que el resultado es bastante confuso. Así, la número 27 se refiere a los *regímenes jurídicos especiales*, cuya atribución a las disposiciones finales no se comprendería desde el momento en que la 23, apartado a, parece reservarlos a las disposiciones adicionales. Tampoco se comprendería aquella directriz como una simple reiteración de lo dispuesto en esta última. Lo mismo puede decirse de la directriz 28 (*mandatos de contenido normativo*) en comparación con la 23, apartado b. En cambio, las número 29 sobre *cláusulas de salvaguardia de rango de ciertas disposiciones, así como de disposiciones normativas o de competencias ajenas*; 30, sobre *habilitaciones para el desarrollo reglamentario*; 31, sobre *entrada en vigor*, y 31, sobre *término de la entrada en vigor*, coinciden casi literalmente con lo contemplado por los apartados b, d y e de la 26 para las disposiciones finales. Por eso, por su carácter contradictorio o simplemente redundante respecto a lo dispuesto en otros lugares, pensamos que la mayor parte de estas últimas directrices está de sobra. O al menos se necesitaría una indicación que las armonizase.

Aunque no pretendemos ensañarnos con estas reglas técnicas, lo cierto es que las críticas no pueden concluir en el punto anterior. También la directriz 31 se hace merecedora de ellas. De entrada, su determinación de que *sólo se fijará* (la entrada en vigor de la ley) *por referencia a la publicación* (en el «BOE») *cuando la nueva ley deba entrar en vigor de forma inmediata* supondría la derogación pura y simple del artículo 2.1 del Código civil, de tener aquella la naturaleza y rango suficientes. ¿Por qué determinación tan tajante e inflexible?, ¿por qué si la ley lo

estima oportuno no puede fijar su entrada en vigor a los 10, 100 días, 1 año, etcétera de su publicación oficial, como por ejemplo, preceptúa la Ley 18/1991, de 6 de junio? Por otro lado, también diferimos de su determinación de que *la entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que la misma haya de tener lugar*. Para nosotros esta modalidad debería ser excepcional, en lugar de preferente. Al elaborar un proyecto normativo es muy difícil ponderar todas las circunstancias que pueden influir en su rápida o lenta tramitación, y con ello prefijar el momento de su incorporación al Derecho positivo. Esta dificultad sube de punto tratándose, como aquí se trata, de anteproyectos de ley formal, que se elaboran en la Administración, pero que han de debatirse y votarse en las dos Cámaras de las Cortes Generales, por lo que la simple previsión del momento exacto de su entrada en vigor puede tornarse en un puro gesto de osadía.

En cambio, imenos mal!, hay que felicitarse muy de veras de la directriz 32, que puede poner coto a la nociva práctica, bastante arraigada, de disponer la entrada en vigor el mismo día o el día siguiente de la publicación oficial de la ley. Tal modalidad sólo se recomienda *con carácter excepcional*, para que la «vacatio legis» permita el conocimiento de sus mandatos por parte de sus destinatarios. Se trata más de un imperativo de seguridad jurídica y de justicia material que de una simple regla técnica. Desgraciadamente, a pesar de su evidencia, era una exigencia que se estaba olvidando. De ahí la oportunidad de la regla que comentamos.

9. ANTEPROYECTOS DE LEYES MODIFICATIVAS

Finalmente, los apartados VI y VIII están dedicados, respectivamente, a los Anexos y a los anteproyectos de leyes modificativas. Apenas suscita comentario el primero de ellos, por lo que nos centraremos en el segundo.

Según se deduce del último párrafo de la directriz 35, se entiende por anteproyectos de leyes modificativas los que su ám-

bito se ciña a la reforma de un texto previo disponiendo expresamente una nueva redacción del mismo. Ejemplo, el proyecto de ley de modificación de la Ley 22/1987, de Propiedad Intelectual («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, serie A, núm. 76.1, de 30 de diciembre de 1991) o el de modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre de Ordenación de las Telecomunicaciones (*idem*, serie A, núm. 79.1 de 15 de febrero de 1992). En cambio, si nuestra interpretación es correcta, no se entendería por anteproyectos de leyes modificativas a los que sólo parcialmente poseen este carácter, esto es lo que junto a la regulación de una materia determinada contienen algunas disposiciones de reforma de otras tantas anteriores. Estos segundos seguramente son los más numerosos en la práctica.

Por eso, es de lamentar que la muy acertada directriz 34, exigiendo que se deje constancia del carácter modificativo en el título del proyecto respectivo, aparezca limitada sólo a los anteproyectos modificativos o reformadores *in integrum*, no a los del segundo tipo, los parcialmente modificadores. Como ya expresamos al comentar la directriz 3, razones de seguridad jurídica compelen a mencionar en el título de un proyecto legislativo si él mismo tiene carácter reformador, pues en caso contrario puede producirse una inquietante desorientación en sus destinatarios, que del título de la ley podrían deducir que el texto de disposiciones anteriores se mantiene incólume cuando en realidad resulta afectado. Esta circunstancia se cierne tanto sobre los proyectos cuyo texto se limite a reformar otros anteriores como sobre aquellos otros que sólo en parte tienen este alcance. Por eso, la respuesta debiera ser la misma: advertencia de esta condición en el propio título o redacción de este último en forma que permita deducirlo.

Tampoco se comprende que las modificaciones consten en artículos del anteproyecto, tratándose de una ley modificativa *sensu stricto*, y, en cambio, tengan que incluirse en las disposiciones finales cuando no se trate de una ley de este tipo. Teniendo el mismo alcance la reforma, la solución también debía ser la misma, esto es, recogida a través de artículos. En otro

caso se obliga a disponer un elevado número de disposiciones finales si el anteproyecto cuenta con numerosas disposiciones reformadoras. Tal sería el caso de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (26). A tal efecto estimamos preferible abrir uno o varios capítulos, con los artículos que sean precisos, relativos a las reformas legales.

En resumen, podemos afirmar que la publicación de las directrices en un hecho de marcada importancia, tanto por los aportes directos que realiza en técnica legislativa como por sus efectos indirectos, promoviendo un debate sobre la materia que hará que los legisladores y profesionales del Derecho se sensibilicen más ante estos temas, circunstancia de la que sólo se podrán derivar beneficios para una mejor configuración y aplicación del orden jurídico. Algunas directrices nos resultan muy objetables, como las relativas a la exposición de motivos y a la parte final de los anteproyectos, según se deja constancia. Las demás, en general, merecen un reconocimiento. Cabe aspirar, por ello, a la consecuente observancia de estas últimas, y a mantener el tema de la técnica legislativa abierto al debate y al contraste de ideas, para con el tiempo conseguir una técnica más depurada.

(26) Por cierto, que hasta ahora las leyes de Presupuestos Generales del Estado contienen cláusulas reformadoras tanto en el articulado como en las disposiciones adicionales. Véase a título de ejemplo la Ley 31/1991, de 30 de diciembre.

APENDICE

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES
SOBRE LA FORMA Y ESTRUCTURA DE LOS ANTEPROYECTOS
DE LEY

La doctrina científica española, así como la práctica legislativa de los países de nuestro entorno han advertido desde tiempo atrás las indudables ventajas que proporciona la mayor calidad técnica de las Leyes y que pueden sintetizarse en la realización del principio de la seguridad jurídica, proclamado por nuestra Constitución. Claridad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las Leyes, tanto internamente como con el conjunto del ordenamiento no sólo redundan en pro de intérpretes y juristas en general, sino, fundamentalmente, en beneficio de los propios destinatarios de las normas, en la medida en que todo incremento en la seguridad jurídica ha de reducir considerablemente la litigiosidad y los conflictos.

La preocupación por elevar el nivel de calidad técnica de las Leyes dio lugar a una previa tarea de elaboración teórica por parte del Centro de Estudios Constitucionales con el fin de dotar a la Administración de unas pautas o reglas de técnica legislativa que pudieran servir en la redacción de los anteproyectos de Ley e incluso también de los proyectos de Reglamentos, llegando el caso. A partir de estos trabajos preliminares se ha llegado finalmente a redactar unas directrices sobre los caracteres técnicos que habrían de reunir los anteproyectos de Ley que la Administración elabore para su ulterior remisión, ya como proyectos de Ley, a las Cortes Generales y, paralelamente, se contará en breve también con las relativas a los proyectos de disposiciones administrativas generales en sus diferentes rangos.

Por lo demás, y en lo tocante a las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, ociosa habrá de resultar la advertencia de que las reglas de técnica legislativa que a continuación se recogen concluyen su eficacia en el seno de la propia Administración y no pretenden traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales. 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, pero sin que ello afecte en modo alguno a la plena y exclusiva potestad de las Cámaras para deliberar y decidir libremente sobre el contenido y la forma del proyecto que el Gobierno les hubiera remitido.

En virtud de cuanto antecede, el Consejo de Ministros

ACUERDA

Se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley que figuran como anexo del presente Acuerdo y en las que se basará la elaboración de los anteproyectos de Ley.

ANEXO

DIRECTRICES SOBRE LA FORMA Y ESTRUCTURA DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

I. TÍTULO

1. *Partes*

El título indicará la clase y el contenido u objeto del anteproyecto de Ley.

2. *Clase*

La clase se indicará mediante las expresiones «Anteproyecto de Ley Orgánica» o «Anteproyecto de Ley», según corresponda.

3. *Contenido u objeto*

La indicación del contenido u objeto del anteproyecto de Ley deberá ser precisa y completa, pero también breve y concreta, identificando plenamente el anteproyecto de Ley y distinguiéndolo de los demás, sin incluir referencias al tipo de regulación establecido, excepto en los casos de Leyes modificativas, Códigos, Estatutos u otros análogos. En particular, en las Leyes de carácter temporal se hará constar en el título del anteproyecto su período de vigencia.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4. *Denominación*

La parte expositiva del anteproyecto de Ley se denominará «exposición de motivos», insertándose así en el texto correspondiente.

5. *Uso*

Todos los anteproyectos de Ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio de la restante documentación o antecedentes com-

plementarios que su naturaleza particular exija (memorias, informes, etcétera).

6. *Contenido*

La exposición de motivos del anteproyecto de Ley declarará breve y concisamente los objetivos de éste, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta (en particular, las relativas a los ordenamientos comunitario europeo o autonómicos), así como a su contenido (aunque esto último sólo si es preciso para la comprensión del texto legal), y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

7. *División*

Si la exposición de motivos es larga, podrá dividirse en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números cardinales arábigos, centrandos las cifras en el texto.

III. PARTE DISPOSITIVA: DISPOSICIONES DIRECTIVAS

8. *Uso*

El anteproyecto de Ley podrá incluir disposiciones directivas (alcance, finalidad, propósito), que se situarán en los primeros artículos.

9. *Contenido*

Las disposiciones directivas no repetirán lo que se haya recogido ya en la exposición de motivos.

IV. PARTE DISPOSITIVA: SISTEMÁTICA Y DIVISIÓN

10. *Reglas generales*

La parte dispositiva del anteproyecto de Ley responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre 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, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, sin dejar huecos ni lagunas.

11. *Orden*

El orden interno de la parte dispositiva será el siguiente:

- a) Finalidad.
- b) Definiciones.
- c) Ambito de aplicación.

- d) Parte sustantiva.
- e) Infracciones y sanciones.
- f) Procedimiento.
- g) Parte final.
- h) Anexos.

12. *Partes*

La parte dispositiva, excluyendo la parte final y los anexos, se podrá dividir en libros, títulos, capítulos y secciones, y artículos. No se pasará de una a otra unidad de división omitiendo alguna intermedia (excepto en el caso de las secciones, ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y éstas en artículos, o bien directamente en artículos).

13. *Numeración y denominación de las divisiones superiores*

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

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

14. *Numeración y denominación de los artículos*

Los artículos se numerarán en cardinales arábigos; de haber uno solo, éste se indicará como «artículo único».

Los artículos se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que aquéllos se refieren.

La indicación de «artículo», su número y su denominación se situarán en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto del artículo correspondiente.

15. *Libros*

Sólo los anteproyectos de Ley muy extensos y que traten de recopilar o codificar una materia se dividirán en libros.

16. *Títulos*

Sólo se dividirán en títulos los anteproyectos de Ley que tengan partes claramente diferenciadas.

17. *Capítulos*

Sólo habrá división en capítulos cuando ello responda a razones sistemáticas, pero no a la extensión del anteproyecto de Ley.

18. *Artículos: redacción y división*

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

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

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

Se tendrán en cuenta las siguientes reglas de tabulación:

- a) Todos los elementos de la enumeración deberán estar tabulados, excepto la cláusula que la introduzca y, en su caso, la que la cierre, que no estarán tabuladas.
- b) En una enumeración tabulada todos los ítems serán de la misma clase. La enumeración tendrá un tema común.
- c) Cada ítem deberá coordinar con la fórmula introductoria de la enumeración y, caso de haberlo, en el inciso final.
- d) Cuando la enumeración tabulada forme parte de una oración, cada ítem comenzará en minúsculas y acabará con una coma, excepto el penúltimo (que acabará con las conjunciones «o» o «y») y el último (que, de no haber una cláusula de cierre, acabará con un punto y aparte).
- e) Si el material tabulado es sólo una lista que sigue a una oración completa, cada ítem empezará en mayúsculas y acabará con un punto.

V. PARTE FINAL

19. *Estructura*

La parte final se dividirá en las siguientes clases de disposiciones, por este orden:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

20. *Numeración y denominación*

Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá una numeración correlativa propia, en ordinales expresados en letra: de haber una sola disposición en la clase, se indicará como «única». La indicación de «disposición» y su clase, así como su número se situarán en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto correspondiente.

Las disposiciones de la parte final se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que aquéllas se refieren.

21. *Contenido*

En la parte final sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen; sin embargo, las disposiciones adicionales quedarán relativamente abiertas, para incorporar aquellas reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna.

22. *Sistemática*

Se evitará la redacción de preceptos complejos o plurales, susceptibles de ser incluidos en varias clases de disposiciones de la parte final.

23. *Disposiciones adicionales*

Las disposiciones adicionales incluirán, por este orden:

- a) los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden),
- b) los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, y
- c) los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva Ley.

24. *Disposiciones transitorias*

Las disposiciones transitorias incluirán exclusivamente y por este orden los preceptos siguientes:

- a) Los que establezcan una relación autónoma y diferente a la establecida por las Leyes nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley nueva.
- b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la Ley antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley nueva.
- c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la Ley nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
- d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la Ley nueva, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.
- e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la Ley nueva, declaren la pervivencia o ultraactividad de la Ley antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la Ley nueva.

25. *Disposiciones derogatorias*

Las disposiciones derogatorias incluirán únicamente las cláusulas de derogación, recogiendo una relación tanto de todas las Leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación.

26. *Disposiciones finales*

Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

- a) los preceptos que modifiquen el Derecho vigente,
- b) las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencia ajenas.
- c) las reglas de supletoriedad,

- d) las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley, etc.),
- e) las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley y la finalización de su vigencia.

27. *Regímenes jurídicos especiales*

Sólo se situarán en la parte final aquellos regímenes jurídicos especiales que se refieran a situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado y que no tengan suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva.

28. *Mandatos de contenido no normativo* (no dirigidos a la producción de normas jurídicas)

Los mandatos de contenido no normativo se usarán restrictivamente, estableciéndose, en su caso, el plazo dentro del que debe cumplirse el mandato.

29. *Cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas*

Se incluirán aquí:

- a) el o los proyectos que atribuyan a ciertas disposiciones del anteproyecto un rango normativo distinto del propio del anteproyecto en general, y
- b) las disposiciones o competencias aplicables relativas a los ordenamientos comunitario europeo o autonómicos, citando de forma concreta las normas de la Comunidad Europea en cuyo desarrollo se dicta el anteproyecto, así como, respecto de las Comunidades Autónomas, el título competencial habilitante y los preceptos del anteproyecto que deban ser de aplicación directa (por responder a una competencia exclusiva, de legislación plena o de legislación básica) o, en su caso, supletoria, salvo que, por la simplicidad de su cita y por su finalidad meramente delimitadora del ámbito de aplicación del anteproyecto, deban situarse al comienzo de la parte dispositiva de éste.

30. *Habilitaciones para el desarrollo reglamentario*

Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán con precisión el ámbito material y los principios y criterios que habrá de contener el futuro Reglamento, no utilizándose habilitaciones genéricas.

En la medida de lo posible, no se especificará el Ministro que deba proponer al Consejo de Ministros el proyecto de Reglamento ni se habilitará a órganos distintos de este último para que dicten Reglamentos de desarrollo de las Leyes.

31. *Entrada en vigor*

La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que la misma haya de tener lugar. Sólo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva Ley deba entrar en vigor de forma inmediata.

32. *Término de la entrada en vigor («vacatio legis»)*

La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la ley y la adopción de medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva Ley entraría en vigor inmediatamente.

VI. ANEXOS

33. *Situación, numeración y denominación*

El anexo se colocará al final del anteproyecto de Ley: de haber varios, se numerarán en ordinales arábigos y en todo caso irán titulados. En la restante parte dispositiva del anteproyecto de Ley habrá siempre una referencia clara al anexo o cada uno de los anexos.

VII. ANTEPROYECTOS DE LEYES MODIFICATIVAS

34. *Título*

El título de los anteproyectos de Leyes modificativas indicará que se trata de un anteproyecto de Ley de esta naturaleza, así como el título de la Ley o Leyes modificadas.

35. *División*

Los anteproyectos de Leyes modificativas se dividirán en artículos, o, en su caso, en capítulos. Los artículos –y capítulos, en su caso– se numerarán en ordinales escritos en letras y éstos se realzarán tipográficamente.

En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las Leyes modificadas, destinándose un artículo o capítulo a cada una de las Leyes afectadas.

Si un anteproyecto de Ley no propiamente modificativa contiene también modificaciones de otra u otras leyes, éstas se incluirán en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación y el título de la Ley o Leyes modificadas.

36. *Orden de la modificación*

Los anteproyectos de Leyes modificativas seguirán el orden de la Ley o Leyes modificadas.

37. *Texto marco y texto de regulación*

El texto marco (que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce ésta) expresará con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada.

El texto de regulación (el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación) irá en párrafos distintos, sangrado y entrecomillado, y siempre separado del texto marco.