

OBJETIVO: MEJORAR LA CALIDAD DE LAS LEYES. CINCO PROPUESTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (*)

SUMARIO: 1. PRINCIPIO DE LEGISLACIÓN MÍNIMA.—2. A CADA LEY SU MATERIA, A CADA MATERIA SU LEY.—3. LENGUAJE LEGAL CLARO Y COMPRENSIBLE.—a) *Claridad semántica y claridad normativa.*—b) *Principio de economía en el lenguaje.*—c) *Defectos más comunes del lenguaje de las leyes.*—d) *Lenguaje legal: ni vulgar ni jerga. Los lenguajes de las nuevas leyes.*—e) *Defectos del lenguaje que podrían ser relevantes para la seguridad jurídica.*—3. PUBLICACIÓN CONSOLIDADA DE LAS LEYES.—a) *Publicación y publicidad de las normas.*—b) *Requisitos que debe cumplir la publicación de las leyes.*—b.1. La publicación completa de las leyes.—b.2. Las correcciones de errores, ¿publicidad insuficiente? ¿Modificaciones sin garantías?—c) *La publicación consolidada de las leyes.*—5. TRANSPARENCIA EN LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA.—CONCLUSIÓN.

(*) Letrada de las Cortes Generales. Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.

En una tesis doctoral leída recientemente en la Universidad de Málaga(1), se presentaba el Derecho penal como un sector del Derecho caracterizado por principios garantistas, con un profundo calado de la codificación, monopolio estatal, protagonismo de la ley e incluso de la ley orgánica..., notas que permitirían creer que es una rama inmune a muchos de los defectos de los que adolecen otros sectores del ordenamiento, aunque se reconozcan los peligros que la amenazan como consecuencia de un nuevo modelo de política criminal.

Sin embargo, podemos afirmar que los caracteres enunciados no siempre se mantienen y que, efectivamente, inciden también en este sector defectos inherentes al actual sistema de elaboración de las leyes:

— desde los pactos políticos que no tienen en cuenta criterios técnico-jurídicos, fruto muchas veces de la preocupación por la seguridad que criminaliza el riesgo (así, algún tipo penal introducido en la última reforma de Código Penal).

— pasando por la legislación *ad casum* como respuesta a la alarma social que un determinado delito produce y que reclama —siempre en términos políticos— una rápida respuesta del legislador. Legislación *ad hoc* abocada a una reforma inmediata en cuanto se produzca otro hecho más alarmante que el anterior y ligeramente diferente. No cabe olvidar en este punto el papel que juegan los medios

(1) José BECERRA MUÑOZ, *La toma de decisiones en política criminal*, Málaga, 2010.

de comunicación forzando la actuación parlamentaria, fenómeno del que me he ocupado en otro lugar (2).

— hasta la modificación del propio Código en leyes de objeto absolutamente ajeno.

Todo lo expuesto incide peligrosamente en la seguridad jurídica, que exige, en palabras del Tribunal Constitucional, la certeza y claridad de las normas y la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos (3).

En un ámbito especialmente relacionado con los derechos fundamentales, en particular el de libertad, suelo citar precisamente el caso del Código Penal como ejemplo de reformas que no se reflejan siempre en el título de las leyes: de las más de 25 modificaciones que ha sufrido el vigente Código desde su aprobación en 1995, al menos 9 no se reflejan en el título de la ley que las contiene, lo que evidentemente afecta a la seguridad jurídica en cuanto a la certeza sobre el Derecho vigente y las consecuencias de los propios actos. Se mantiene la codificación en materia penal, pero disminuye la cognoscibilidad segura de su contenido por la dispersión de las reformas, dado además que no se publican oficialmente los textos consolidados de las leyes.

El estado actual del ordenamiento jurídico, que podríamos calificar de complejo, confuso y disperso, nos lleva a formular, a modo de propósitos para el nuevo año o la nueva década, al menos cinco propuestas encaminadas a mejorar la calidad de las leyes.

1. Principio de legislación mínima.
2. A cada ley su materia, a cada materia su ley.
3. Lenguaje legal claro y comprensible.
4. Publicación consolidada de las leyes.
5. Transparencia en la evaluación legislativa.

(2) Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, 2003, pp. 202-204.

(3) STC 273/2000, FJ 9. A este tema he dedicado una obra reciente: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

1. PRINCIPIO DE LEGISLACIÓN MÍNIMA

Las leyes no constituyen unidades aisladas, sino que forman parte de un sistema jurídico. La técnica legislativa no tiene por objeto cada ley individualizada: constituye una de sus mayores preocupaciones la unidad y coherencia del ordenamiento, en el que no deben existir contradicciones e incoherencias entre las diferentes normas que lo integran, que pueden crear perplejidades en los sujetos afectados y en los aplicadores del Derecho. Así pues, tan importante para la técnica legislativa es la calidad de la ley concreta como la homogeneidad del ordenamiento y la ausencia de contradicción entre las diversas normas que forman parte de él.

No en vano, como declara el Tribunal Constitucional en la sentencia 222/2006 FJ 8, «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten» (STC 233/1999 FJ 39, con cita de la STC 150/1990 FJ 8).

Es un lugar común hablar del exceso de legislación y de normativa en general (4); de la consiguiente complejidad que ha alcanzado

(4) Las imágenes con las que se ha querido describir esta situación de hipertrofia legislativa son muy variadas: explosión legislativa, inflación legislativa, contaminación legislativa, legislación motorizada, elefantiasis legislativa. Quedémonos con la afirmación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, p. 47): «La segunda gran crisis de la ley, y seguramente la más grave, es la producida por la desvalorización que ha seguido a una inflación desmedida de las leyes como consecuencia de multiplicación incontenible, que, además, ha sido acompañada de un desarrollo desbocado de normas reglamentarias, que complementan o ejecutan las leyes. La vieja idea de una sociedad libre moviéndose en el cuadro de unos cuantos códigos y leyes, claros, concisos y tendencialmente estables, que dejaban a la libertad ciudadana todo el amplio espacio de la vida social así encuadrada con precisión y rigor, esa idea ha dejado paso a la situación actual en que la sociedad se nos aparece inundada por una marea incontenible de leyes y de reglamentos, no sólo no estables, sino en estado de perpetua ebullición y de cambio frenético». Para datos cuantitativos en España y otros países, véase V. ZAPATERO, *El arte de legislar*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 36-37.

el ordenamiento jurídico y de la oscuridad del mismo; de la dificultad para conocer con certeza cuál es la regulación vigente en cada materia, de la falta de estabilidad de las normas (5).

La gran inestabilidad de las normas, afirma Laporta (6), sometidas a modificaciones incesantes y caprichosas hasta hacerlas realmente instantáneas; la intensa particularidad de las leyes, que conducen a una gran fragmentación del ordenamiento, y el hecho alarmante de la creciente incoherencia del orden jurídico, en el que la presencia de preceptos antinómicos o contradictorios es cada día más frecuente [situación ante la que ni el ciudadano ni el profesional del Derecho saben a qué atenerse, viéndose forzados a ignorar el ordenamiento, muchas veces a consecuencia de la «superposición normativa» o «polución jurídica» (7)], son defectos estructurales que generan por sí mismos nueva regulación, para corregir los defectos detectados, y también la llamada por Pérez Luño «hipostenia legislativa» (8).

Al reflexionar sobre los efectos derivados de la inserción de la ley en el ordenamiento que podrían incidir en la seguridad jurídica,

(5) En la Memoria del Consejo de Estado de 1992 se señala: «La Constitución... garantiza la seguridad jurídica, uno de cuyos aspectos fundamentales es el de que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse; lo cual supone, por un lado, un conocimiento cierto de las leyes vigentes, y por otro una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ellas se definen».

(6) F. J. LAPORTA, «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ (dir.), Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 65 y ss.

(7) En otro lugar, F. J. LAPORTA reitera: «La proliferación desordenada de leyes de calidad ínfima no se lleva bien con el ideal del imperio de la ley. Muy por el contrario: genera una gran falta de seguridad jurídica. Podemos tener muchas leyes y poco imperio de la ley, es decir, mucho derecho y poca certidumbre en nuestro derecho. Es más, casi siempre que se tienen demasiadas leyes y leyes muy interinas la certeza de la regulación deja paso a una situación de anomia jurídica en la que los ciudadanos y los agentes económicos y sociales acaban por no saber bien cómo guiar su conducta» («El deterioro de las leyes», *Claves de razón práctica*, núm. 142, 2004, p. 29). Véase también J. L. PALMA FERNÁNDEZ, *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

(8) Correlativa a la hipertrofia, contaminación y mitificación de la ley, que es un marcado déficit en la intensidad de su eficacia. Ello se ha traducido en una serie de fenómenos de suplantación de la ley formal por normas reglamentarias, así como de debilitamiento y desconfianza respecto a la legalidad como marco de solución de conflictos sociales (A. E. PÉREZ LUÑO, *El desbordamiento de las fuentes del derecho*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1993, p. 81).

tengamos presente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia, enunciada en la Sentencia 104/2000 FJ 7: «La seguridad jurídica [es] entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990 FJ 8, 142/1993 FJ 4, 212/1996 FJ 15)» (9).

De los dos tipos principales de normas de técnica legislativa (o textos en que se formalizan sus reglas, si se discute su naturaleza normativa), los cuestionarios, procedentes de los *Checklisten* o *Prüffragen* alemanes, deberían ser potenciados como un medio preventivo de evitar redundancias y contradicciones en el ordenamiento jurídico (10).

(9) Lo que es reiterado en otras sentencias, como las 14/1998 FJ 8, 234/2001 FJ 9, 96/2002 FJ 5, 156/2004 FJ 9, 238/2007 FJ 5, 248/2007 FJ 5 y 84/2008 FJ 8).

(10) En nuestro Derecho, existe un «Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros de España», aprobado en 1991 y nunca publicado oficialmente, que al parecer se aplicaba en el Ministerio de la Presidencia a los anteproyectos de ley. Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 96 y ss. La misma función de reflexión y racionalidad que impedía proceder a una innovación legislativa sin una certidumbre absoluta de su necesidad pretendía cumplir, como señala E. GARCÍA DE ENTERRÍA, la tabla de vigencias y derogaciones exigida por el artículo 129.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 para la elaboración de disposiciones de carácter general. Eliminada esta exigencia —sistemáticamente incumplida— en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, «queda así confesado de forma paladina que la Administración, con su omnipotente potestad reglamentaria y aun como formuladora de los proyectos de ley, introduce con normalidad nuevas normas de cuya necesidad y aun de cuyo alcance real, por referencia a la regulación existente, ella misma no es ni siquiera consciente, y puede concluirse ahora que no siquiera le interesa serlo. Parece como si la Administración viviese más

Son conocidas las máximas para el arte de legislar formuladas por Martin Kriele (11), de las cuales la primera es partir de la presunción de la razonabilidad del Derecho vigente, y las dos siguientes determinar y sopesar las ventajas e inconvenientes de la nueva regulación.

Si el principio de regulación mínima se aplicara en todos los países, ponderando no sólo la oportunidad de la regulación, sino la proporcionalidad de la misma (esto es, el equilibrio entre los objetivos perseguidos y los medios que se utilizan para obtenerlos), en lugar de actuar a impulsos coyunturales y de mero oportunismo político (12), probablemente los sistemas jurídicos tendrían una dimensión más comedida y abarcable (13).

cómodamente en un mundo de incertidumbre normativa. El poder normativo actúa así, queda demostrado, no respondiendo a una necesidad objetiva y general cuidadosamente sopesada, sino por impulsos inmediatos y apenas meditados, esto es, para resolver problemas concretos, sentidos normalmente más que como una necesidad pública surgida en la sociedad abstractamente considerada, por el impulso inmediato y nada meditado —como vemos— de los servicios burocráticos» (*Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, cit., pp. 94 y ss.). Diagnóstico duro, pero acertado, lo que puede justificar la longitud de la cita. El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de impacto normativo, desarrolla el artículo 24 de la Ley del Gobierno en este punto, recogiendo entre los aspectos contenidos en esta memoria sendos apartados sobre la necesidad de la propuesta y el contenido y análisis jurídico, que ha de incluir «el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma», con lo que se restablece la tabla de derogaciones, bien es verdad que con rango reglamentario. Asimismo, la memoria deberá contener el análisis de adecuación al orden de distribución de competencias, el impacto económico y presupuestario y el impacto de género, así como cualquier otro extremo relevante, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

(11) M. KRIELE, «Máximas para el arte de legislar», en *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2000, pp. 19 y ss.

(12) ¿Es razonable que el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, modifique la Ley 39/2010, de 22 de diciembre (apenas el día anterior), de Presupuestos Generales del Estado para 2011, dando nueva redacción al artículo 49 y suprimiendo el artículo 76 y la disposición transitoria séptima, antes incluso de que hayan entrado en vigor? Por cierto, en la disposición final séptima, de entrada en vigor del decreto-ley, se olvidan de que también una parte de la disposición derogatoria —la que afecta a la Ley de Presupuestos— entra en vigor el 1 de enero de 2011 y no el día siguiente al de la publicación de aquél (el día de Navidad).

(13) Nuestra recomendación sería la que escuetamente enuncia B. PENDÁS («Crisis en la ciudad sin ley», *ABC*, 11 de enero de 2009: «Hay que hacer legislar menos, mucho

Es sabido que el Tribunal Constitucional ha destacado en distintas ocasiones que no puede sustituir a la libertad de configuración del legislador (14), que es quien determina la oportunidad de la regulación y opta entre las distintas medidas posibles (15). La sentencia 49/2008, FJ 4, contiene una clara exposición de lo que considera ha de ser el control del legislador democrático: «Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica. Las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro control, debiendo limitarnos a

menos, y legislar mejor, mucho mejor ... El Estado de Derecho exige una reducción drástica del número de disposiciones vigentes y un compromiso político de acabar con esta inflación normativa, cuyas secuelas son equiparables a las de la inflación monetaria: las normas valen menos cada día, en valor nominal y en valor real».

(14) Por todas, SSTC 226/1993 FJ 4, y 195/1996 FJ 3, lo que reitera al señalar que determinadas cuestiones controvertidas constituyen «una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador» (así en la Sentencia 225/1998). El ATC 72/2008, FJ 3, resume la doctrina sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad en relación con la libertad del legislador: «En relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actividad legislativa, este Tribunal ha reiterado que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al Poder legislativo y respetando sus opciones políticas, máxime cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. De ese modo se ha hecho especial incidencia en que en tales casos el análisis se ha de centrar en verificar si el precepto controvertido establece una discriminación, que entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también supondría una arbitrariedad, sin que resulte pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias. En todo caso, también se ha destacado que no es posible confundir lo que es arbitrio legítimo del legislador con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4)».

(15) Conforme a la STC 164/1995, FJ 9: «Ciertamente la técnica que inspira el precepto aquí cuestionado puede suscitar graves críticas y efectivamente las ha producido en la doctrina: el propio legislador, consciente de sus defectos, ha seguido una dirección claramente distinta en la reciente Ley 25/1995, dando una cuantificación creciente al recargo en atención a la duración del retraso en el pago. Pero en la perspectiva de esta jurisdicción constitucional —«la imperfección técnica no es causa de invalidez», STC 149/1991—, bastará señalar que, ..., el dato que acompaña a la cuantificación decreciente del exceso que el recargo representa sobre el interés de demora y que consiste en una creciente probabilidad de la aplicación de las sanciones, sería bastante para entender que no se produce una inadecuación del medio utilizado para conseguir la finalidad perseguida, habida cuenta de la libertad configurativa que corresponde al legislador —art. 31.1 CE— a la hora de trazar las figuras jurídicas con las que trata de obtener el cumplimiento de los deberes fiscales de los ciudadanos».

contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control» (16).

No parece, pues, que pueda haber control de constitucionalidad en esta fase, o en el mero hecho de legislar, por más que las duplicaciones o la legislación innecesaria puedan producir inseguridad jurídica: habrá que esperar al resultado concreto vulnerador. Pero está claro que sería deseable una autocontención del legislador, y del ejecutivo que impulsa su actividad mediante la presentación de proyectos de ley, que repercutiría en una menor complejidad del ordenamiento y en una mayor manejabilidad del mismo.

El mismo fundamento debería impulsar la preocupación por la depuración del ordenamiento, mediante las derogaciones expresas que sean necesarias o la publicación de textos refundidos de las leyes que hayan experimentado muchas reformas.

2. A CADA LEY SU MATERIA, A CADA MATERIA SU LEY

Todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, regulando una sola materia y, en la medida de lo posible, regulándola por entero (17). Pese a ello,

(16) «Por otro lado, tratándose del legislador democrático no podemos perder de vista que la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en el desarrollo de dicho control, correspondiendo al recurrente no sólo ponerlo en marcha mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional. Y tampoco debe perderse de vista, como cuestión de principio, que el legislador no debe limitarse a ejecutar la Constitución, sino que está constitucionalmente legitimado para tomar todas aquellas medidas que, en un marco caracterizado por el pluralismo político, no vulneren los límites que se derivan de la Norma fundamental».

(17) El apartado 3 de las *Directrices de técnica normativa* aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establece: «Único objeto. En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. (...)». El Consejo de Estado ha denunciado más de una vez la incorrección de la técnica de introducir en una ley modificaciones que afectan a materias diferentes. «La dispersión dificulta la aplicación de

como es sabido, no se exige en nuestro ordenamiento la homogeneidad en el contenido de las iniciativas legislativas. La excepción la constituyen las proposiciones de iniciativa popular y algún Reglamento de Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma (art. 10.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece como causa de inadmisión a trámite «el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias *manifiestamente* distintas y carentes de homogeneidad entre sí» [art. 5.2.c)] (18).

No se requiere tampoco que la homogeneidad se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria, exigiendo que las enmiendas se limiten a la materia objeto del proyecto o proposición. Hemos defendido (19), no obstante, que la iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material de lo que constituye el objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las enmiendas que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, haciéndola definitiva. Sin embargo, ningún control se realiza en las Cortes Generales sobre el contenido de las enmiendas y su adecuación al objeto de la ley.

las normas jurídicas, que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los propios ciudadanos. Por eso, ha aconsejado en diversas ocasiones al órgano proponente segregar del anteproyecto remitido a consulta todas aquellas materias ajenas a su objeto principal, mientras que le mereció un juicio positivo la vocación de generalidad y de globalidad que presidía un determinado proyecto, así como el hecho de que se respetase la “*sedes materiae*” de cada institución y no se entrase a regular otras materias conexas pero claramente diferenciadas (Dictamen de 1 de octubre de 1998)» (F. RUBIO LLORENTE, «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista española de la función consultiva* núm. 6, 2006, pp. 33-34).

(18) Con anterioridad a la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2006, la inadmisión se producía cuando el texto de la proposición versara sobre «*sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí*». La redacción de este apartado fue quizá el tema que levantó mayor polémica durante el debate de la LOILP, señala P. BIGLINO CAMPOS («La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, p. 116), en la medida en que varios grupos parlamentarios consideraban que su configuración en el proyecto de ley reconocía a la Mesa del Congreso de los Diputados un poder excesivamente discrecional.

(19) P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 257 y ss.

El propio Tribunal Constitucional ha declarado en la conocida Sentencia 99/1987 que «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley» y que, en consecuencia, «ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas», doctrina reiterada en la sentencia 194/2000.

Sin perjuicio de algún auto que da por supuesta la homogeneidad y congruencia de las enmiendas con el texto enmendado (20), el Tribunal ha relegado en general, en defecto de norma imperativa, la cuestión de las enmiendas no homogéneas o incongruentes al ámbito de la correcta técnica legislativa (21). No obstante, abogamos por una regulación reglamentaria que impida el perjuicio

(20) El ATC 275/1993 señala que con la presentación de tales enmiendas parciales, incompatibles o incoherentes con el marco fijado para el Pleno, se ignora «que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto». En el mismo sentido, el auto 118/1999, a partir de los razonamientos contenidos en la Sentencia 23/1990, se refiere a las enmiendas al articulado: «Esta conexión u homogeneidad de objeto con el texto enmendado resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes con aquél, en cuanto que, superado por un proyecto de ley el debate de totalidad o por una proposición de ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata o en el debate de toma en consideración, en el caso de las proposiciones de ley, como así resulta, por otra parte, de las previsiones del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 106.3 y 116.4 y 5, respectivamente)». Se ha señalado cómo este auto, dictado en recurso de amparo contra la decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria que inadmite dos enmiendas al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas por no guardar relación de congruencia con el proyecto de ley que pretendían enmendar, es muestra de la oscilación doctrinal del Tribunal Constitucional, o, por decirlo de otra manera, del distinto enfoque que adopta en los recursos de inconstitucionalidad sobre enmiendas del Senado (enfoque que podríamos llamar macroconstitucional o institucional) y en los recursos de amparo (enfoque microconstitucional o de los derechos de los parlamentarios).

(21) Puede verse también el Dictamen 210/1998 del Consejo Consultivo de Cataluña, F 2.8: «No creemos... que las “leyes de acompañamiento” deban ser globalmente y en su conjunto rechazadas por el sólo hecho de tratarse de una especie de *totum revolutum* o de “cajón de sastre” en el que prácticamente cabe todo. Esto, ciertamente, es expresión de una técnica legislativa peligrosa y, tal vez, poco recomendable, pero en sí misma no es inconstitucional, ya que la técnica legislativa no es susceptible de ser equiparada al Derecho constitucional».

que en la seguridad jurídica provoca la introducción de preceptos «intrusos».

Esta regulación se ha introducido ya en alguna reforma de Reglamento de Asamblea autonómica. Así, el artículo 107.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005 establece que en las enmiendas de modificación y adición «la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa» (22).

También en Derecho comparado existen manifestaciones del requisito de homogeneidad (23): el *principle of relevancy* aplicado en la Cámara de los Comunes, la exigencia de *lien* o vinculación material en Francia, que evite el *cavalier legislatif* (24) (disposición extraña a la norma, tan frecuente en nuestras leyes), o el *Sachzusammenhang* en el *Bundestag* (25).

(22) Y continúa: «También pueden proponerse enmiendas de mejora formal de la iniciativa, de conformidad con las normas de técnica legislativa».

(23) Puede verse un repaso de la cuestión en Derecho comparado, en A. M.^a REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 126-135.

(24) Véase B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1993, p. 253; G. CARCASSONNE («À propos du droit d'amendement: les errements du Conseil constitutionnel», en *Pouvoirs*, núm. 41, 1987, pp. 163-170; y L. FAVOREU y L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8.^a ed., Dalloz, Paris, 1995, pp. 732-740. Entre nosotros, recoge la jurisprudencia del *Conseil constitutionnel* A. DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, «Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6, 1999, pp. 144 y ss. Para adaptarse a ella, el Reglamento del Senado francés introdujo en 1990 la necesidad de que la enmienda presentada como adición de un artículo «no esté desprovista de todo vínculo con el objeto del texto en discusión» (art. 48.3). También prohíbe los *cavaliers législatifs* el Reglamento de la Asamblea Nacional (art. 98.5). A. DELCAMP («Le Conseil Constitutionnel et le Parlement», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 57, 2004, pp. 65 y ss.) describe la evolución posterior de la jurisprudencia constitucional (a partir de la decisión 2001-45 DC, de 19 de junio), que tiene en cuenta que el derecho de enmienda se ha convertido en el instrumento principal de obstrucción parlamentaria. Como puede verse en el texto, la exigencia de *lien* ha alcanzado rango constitucional en 2008.

(25) Para la opinión de la doctrina en Italia, véase F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 31. La presentación del proyecto o la toma en consideración de la proposición de ley, además de poner en marcha el procedimiento, tiene por

Encontramos confirmación en el ámbito constitucional de la relevancia del principio en la reforma de la Constitución francesa de 1958 por la Ley constitucional de 23 de julio de 2008: el nuevo artículo 45 exige la existencia de un *lien* o vínculo de las enmiendas con el texto inicial para ser admisibles en primera lectura (26).

Con anterioridad, ya el artículo 74.5 de la Constitución de Grecia impide que pueda someterse a debate «proyecto o proposición de ley alguno que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal», estableciendo asimismo que «no se someterá a discusión ninguna disposición adicional o enmienda si no tuviera relación con el objeto principal del proyecto o de la proposición de ley», correspondiendo a la Cámara resolver en caso de discrepancia.

También la Constitución de Colombia, en su artículo 158, dispone que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella» (27), lo que ha sido objeto de interpretación

efecto la delimitación material del texto que va a tramitarse, de modo que se identifica la materia sobre la cual la Cámara está llamada a deliberar. Con ello también se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por el legislador. No obstante, afirma este autor, el *saïssissement* de la asamblea no puede ir más allá de la mera indicación de una cierta materia regulable de un cierto modo por la ley, pero quedando libre el Parlamento sobre el *an* y el *quomodo* de la efectiva medida a adoptar («Iniziativa legislativa», *Enciclopedia del Diritto*, vol. 21, Giuffrè, Milano, 1971, p. 611). En sentido mucho más restrictivo sobre la amplitud de la libertad de la Cámara, sobre todo en cuanto a la identificación de la materia sobre la que legislar, S. GALEOTTI (*Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 244 y ss.): con la propuesta legislativa se produce la fijación de la «*materia del legiferare*» y, por tanto, de los límites dentro de los cuales se mueven la facultad de enmienda y los mismos poderes de deliberación final. El objeto o contenido originario podrá ser enmendado y perfeccionado para hacerlo más aceptable como contenido de la ley, facilitando la aprobación final; pero no podrá ser subvertido, mutado y sustituido por otro que no presente ninguna conexión sustancial con la propuesta de origen (pp. 253-254).

(26) La exigencia de *lien* o conexión material entre proyecto y enmienda, que impide los *cavaliers législatifs*, se debe a la nueva determinación del texto legislativo que se debate en sesión plenaria, que pasa a ser no ya el proyecto del Gobierno sino el aprobado por la comisión. Puede verse al respecto P. BON, «La Constitución de la Quinta República cumple 50 años», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, p. 69.

(27) «El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión».

por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos (28). Y el artículo 148 de la Constitución de Ecuador establece: «Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados al Presidente del Congreso con la correspondiente exposición de motivos. Si el proyecto no reuniere estos requisitos no será tramitado» (29).

Sólo la Ley de Presupuestos ha sido objeto en nuestro país de una delimitación de su contenido material por el Tribunal Constitucional, sobre la base del artículo 134 de la Constitución, pero también del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 (30).

(28) Por ejemplo, ha señalado que el principio de unidad de materia que surge de los artículos 158 y 169 debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, «con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan». Esos perentorios mandatos del constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas. En la citada sentencia C-290/2000, la Corte afirma, recordando la Sentencia 568/97: «Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido». «El principio de unidad de materia ... facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos, ... todo lo cual redundará en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado social de Derecho... Principio de unidad de materia que no puede rebasar su finalidad, de modo que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley» (Sentencia C-025-1993).

(29) Para el estado de la cuestión en Estados Unidos, véase I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, «Las leyes de acompañamiento y el problema de las «leyes ómnibus»», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 22, 2008, pp. 534 y ss. La cláusula que exige que las leyes sólo puedan tratar de una única materia, que debe venir recogida expresamente en el título de la misma, existe ya en varias de las Constituciones de los Estados, como Tennessee y Ohio, y se defiende su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos.

(30) La limitación material del contenido resulta «una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su fun-

Son conocidas las peripecias que ha experimentado la llamada Ley de acompañamiento de los presupuestos, supuestamente suprimida a partir de 2004 en el ámbito estatal (porque a veces resucita de forma solapada en leyes de modificación múltiple) (31), aunque pervive en la legislación autonómica.

En la Sentencia 65/1990 FJ 3, el Tribunal establece la conexión entre el contenido material de la Ley de Presupuestos y el principio de seguridad jurídica, afirmando que no «cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica» (32). Este razonamiento sería perfectamente extrapolable, en lo que a la

ción constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), “debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina”» (por todas, STC 174/1998 FJ 6). Como es sabido, la doctrina constitucional sobre la Ley de Presupuestos exige el cumplimiento de dos requisitos para la inclusión del llamado «contenido posible y eventual» junto al mínimo e indisponible: la directa relación con este último o con los criterios de política económica general que lo sustenta, y la justificación de la inclusión de la materia conexa (así en STC 76/1992, FJ 4). Cumplidos ambos requisitos, la inclusión de una norma con vocación de permanencia en la citada Ley ha sido considerada «una mera cuestión de técnica legislativa, aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren» (SSTC 32/2000, FJ 6 y 109/2001, FJ 6). Puede verse sobre esta cuestión J. A. TOSCANO ORTEGA, *Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

(31) Donde se cierra una puerta, se abren ventanas para obtener los mismos efectos: el retorno de las modificaciones de leyes a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, véanse las diecisiete y veinticuatro disposiciones finales, respectivamente, de las Leyes 2/2008 y 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 y el año 2011. O rendijas, como la Ley que acompañó a la primera, Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria, que *sólo* modifica diez leyes tributarias en su articulado, además de otras tres en las disposiciones finales. En otros ámbitos, las leyes ómnibus siguen gozando de buena salud: véase, por ejemplo, la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial (que modifica en torno a mil artículos de diecinueve leyes, entre ellos unos trescientos ochenta de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000), o la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modifica cuarenta y ocho leyes.

(32) Conexión reiterada en sentencias como la 32/2000 FJ 5, que cita otras anteriores: 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 174 y 203/1998.

lesión de la seguridad jurídica se refiere por la incertidumbre que originan, a otras leyes, y no sólo de contenido constitucionalmente definido(33).

Ejemplos de introducción de confusión que puede llegar a vulnerar la seguridad jurídica serían las modificaciones «encubiertas» de leyes, de las que no da cuenta el título de la ley, como es el caso de aquellas leyes orgánicas cuya tramitación se aprovecha para introducir, al final de un periodo de sesiones o de una legislatura, cualesquiera cuestiones, relacionadas o no, que en el entretanto se han convertido en objetivos políticos prioritarios o urgentes y requieren su regulación mediante ley orgánica(34).

Debe alertarse sobre el problema de las modificaciones «escondidas» o de difícil localización, sobre materias distintas a la regulada en la ley y sin que quede constancia en el título de la modificación, pues perjudican gravemente a la seguridad jurídica(35).

(33) Sin embargo, la Sentencia 332/2005 FJ 17 despacha como habitual en los decretos-leyes su contenido heterogéneo, que no considera causante de una confusión normativa lesiva para la seguridad jurídica «teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado».

(34) Un ejemplo típico sería una Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el ámbito de la ley ordinaria ocurría lo mismo con las «leyes de medidas», que se convertían en leyes-escoba para incluir toda aquella regulación que debía entrar en vigor al inicio del siguiente ejercicio.

(35) Puede verse una enumeración de ejemplos que resultan hasta divertidos, si no fuera por los efectos que producen sobre la seguridad jurídica en L. ZARRALUQUI SÁNCHEZ-EZNARRIAGA, «El bosque legislativo», *Otrosí*, pp. 25 y ss., y «El ordenamiento jurídico bajo camuflaje», *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 49, 2008. Concluye: «En consecuencia, cuando en el marasmo legislativo se esconden las normas tras árboles frondosos en selvas impenetrables, no puede presumirse su conocimiento ni puede exigirse su cumplimiento, constituyendo, en todo caso, una flagrante violación de la seguridad jurídica, impropia de un Estado de Derecho». Véase también A. V. SEMPERE NAVARRO, «El escondite jurídico», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 746, 2008. Dice este autor, p. 3: «No se trata de que se lleven todos estos supuestos al Tribunal Constitucional (aunque un pronunciamiento suyo sobre alguno de los temas referidos sería bien recibido), sino de que se abandone esa práctica detestable consistente en aprovechar cualquier envoltorio normativo para incorporarle los contenidos más insospechados. Si las normas poseen una rúbrica es por y para algo, pues en caso contrario bastaría con numerarlas y fecharlas corriendo los destinatarios con la carga de su lectura (o conocimiento) íntegro».

Un caso llamativo que puede ser ilustrativo fue la inclusión de una nueva normativa penal en relación con la convocatoria de referéndums, por vía de enmienda en el Senado al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, posteriormente convertido en Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal. A su vez, el Proyecto de Ley Orgánica había nacido del desglose acordado por la Mesa del Proyecto de Ley de Arbitraje, al introducirse en la Comisión del Congreso una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (véase *BOCG Congreso, Serie A, núm. 175-1, de 18 de noviembre de 2003*) (36).

Este ejemplo nos muestra precisamente uno de los sectores del ordenamiento, la normativa penal, en el que la técnica legislativa ha de ser especialmente cuidada, pues los defectos que inciden en la claridad de las normas o de su aplicación lesionan especialmente la seguridad jurídica, pero también las exigencias del artículo 25 de la Constitución.

Otro ejemplo reciente y sangrante es la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (para modificar el régimen de suplentes y la papeleta para las elecciones al Senado) y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (para regular los efectos del retraso en la elección de sus miembros), en la que la reforma de esta segunda ley se introduce por una enmienda durante la tramitación en el Congreso de

(36) Puede verse el debate de las enmiendas del Senado en el Pleno del Congreso en el Diario de sesiones núm. 307, de 18 de diciembre de 2003, pp. 16231 y ss. Todos los grupos parlamentarios, con la excepción del Popular, optaron por no participar en la votación, resultando aprobadas las enmiendas del Senado por 180 votos emitidos (179 a favor y una abstención) y con el mismo resultado la votación final de conjunto por tratarse de un proyecto de ley orgánica (p. 16244). En el debate se citaron varios precedentes de *cavaliers legislatifs*, véanse especialmente pp. 16239 y 16243.

El Tribunal no enjuiciará estos defectos, pues por Auto 311/2007 declara la extinción del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Cataluña contra el artículo 2 de esta Ley, por desaparición sobrevenida de su objeto, al haber sido derogados por Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, los artículos del Código Penal incorporados por el precepto citado y no concurrir razón alguna de interés público ni afectación al de los particulares que aconsejen la prosecución del proceso hasta su finalización por sentencia.

los Diputados, que convierte a la norma en bicéfala por englobar dos materias absolutamente diversas, provocando además numerosos defectos técnicos en la misma: preámbulo asimétrico, con tres líneas dedicadas a la segunda reforma; orden no cronológico de las normas legales que se modifican; de los dos artículos, el primero no lleva rúbrica y el segundo sí; entrada en vigor el mismo día de la publicación...

Merecen también una mención en este cuadro de honor del disparate legislativo la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina presupuestaria de las Cortes Generales, cuya disposición final primera modifica el Código de la circulación en materia sancionadora, la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (cuyas anomalías requieren una nota específica)⁽³⁷⁾, y la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, cuyas disposiciones finales séptima a décima introducen modificaciones en las leyes reguladoras de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre la renta y sobre sociedades, así como sobre la Ley del Catastro inmobiliario, de las que —a causa de su tardía y precipitada inclusión en el Senado— no se da noticia, no ya en el título de la ley, sino tampoco en el preámbulo o en la mención de los títulos competenciales en virtud de los que aquélla se dicta.

En los casos reseñados, la causa de la aberración es que la ley «pasaba por aquí» en un momento en que se consideraba urgente la regulación por ley de una cuestión en materia totalmente ajena a la misma, y el efecto es la incoherencia —y consiguiente complica-

(37) Las disposiciones adicionales (por cierto, conforme a la directriz 42 de técnica normativa, las normas que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición, han de incluirse en las disposiciones finales, añadiendo que tales modificaciones tendrán carácter excepcional) octava a décima contienen normas sobre cuentas de compensación de sociedades concesionarias de autopistas de peaje (la disposición adicional octava adopta la estructura de una ley independiente, con su objeto, su ámbito de aplicación, su régimen normativo y su propia entrada en vigor), plazo para delegación legislativa en materia de puertos de interés general y autorización de rellenos en el dominio público del puerto de Bilbao, materias todas ellas de evidente falta de conexión con la que constituye el objeto de la Ley.

ción— en el ordenamiento jurídico, con evidentes efectos negativos sobre la seguridad jurídica. Aboguemos, pues, por una mayor racionalidad en el legislador que garantice la homogeneidad en el contenido de las leyes aprobadas y, a ser posible, la regulación por entero de una materia en una sola ley.

3. LENGUAJE LEGAL CLARO Y COMPRENSIBLE

La redacción de la ley es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para poder conocer el contenido de las normas que expresan; en consecuencia, una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas (38). Y, sin embargo, a los juristas en general y a los legisladores en particular les preocupa poco el tema del lenguaje, y una vez más un aspecto tan capital de las leyes como es su buena redacción e inteligibilidad se relega al plano de la técnica legislativa, esto es, de las buenas prácticas.

a) *Claridad semántica y claridad normativa*

Dos son las notas principales que, según las reglas de técnica normativa, debe reunir el lenguaje de las leyes: claridad y economía. Las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa y coherente.

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

(38) F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, «El lenguaje y la ley», *Revista española de la función consultiva*, núm. 6, 2006, pp. 97 y ss. La creación y aplicación de normas son las actividades más característicamente jurídicas, y ambas se realizan mediante actos lingüísticos.

Como señala Sáinz Moreno, la calidad de las normas se manifiesta en su claridad semántica y su claridad normativa (39). De ellas depende la inteligibilidad de los textos legislativos.

Cuando hablamos de *claridad semántica* nos referimos al adecuado uso del lenguaje ordinario. Las normas deben estar redactadas de forma que todos los ciudadanos (que están sujetos al ordenamiento jurídico, de conformidad con el art. 9.1) puedan comprenderlas.

El lenguaje es anterior al derecho (40). En general, debe utilizarse en las leyes el lenguaje común, entre el lenguaje jurídico y el lenguaje usual no deben existir diferencias esenciales (41). El significado de las palabras utilizadas en los textos normativos debe conservar, en principio, el del lenguaje ordinario del que proceden (42).

El artículo 9.1 de la Constitución española establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico; la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, como prescribe el artículo 6 del Código Civil. En consecuencia, los ciudadanos deben poder *conocer* y *entender* las normas a cuyo cumplimiento están obligados. Para asegurar la cla-

(39) F. SÁINZ MORENO, «Técnica normativa», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 6487.

(40) El lenguaje hablado ha sido una habilidad humana previa en el tiempo al derecho. Dicho en términos clásicos de filosofía, el lenguaje es una condición de posibilidad del derecho (F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, «El lenguaje y la ley», cit., p. 98).

(41) Se pregunta J. ARIAS CAYETANO («El lenguaje jurídico moderno en castellano: una introducción cualquiera», *Noticias jurídicas.com/Artículos/ColaboracionesGeneralidades*, 2008, p. 6): «¿Hay un lenguaje propio del derecho? Rotundamente, no (...) Sí hay una terminología jurídica. Lo que pasa es que la existencia de términos y expresiones de índole jurídica no significa la existencia de un habla propia de los juristas. (...) En definitiva, hay una «jerga» jurídica, pero no un «habla» jurídica. Hay términos que se usan en la práctica del derecho, pero los juristas no utilizan un código propio. Más bien son palabras tomadas de otros idiomas o del lenguaje común, a las que se rodea de un cierto «halo de solemnidad» para que adquieran una fuerza y un énfasis en el discurso que normalmente no tienen».

(42) Tal vez eso significa lo establecido en el artículo 1.286 del Código Civil, según el cual: «Las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del contrato».

ridad manteniendo su corrección técnica, el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible al lenguaje usual (43):

— Se utilizará, siempre que sea posible, el *lenguaje usual*, empleando el léxico técnico-jurídico sólo cuando sea necesario (44).

— Lenguaje usual no significa lenguaje vulgar, de jerga o co-yuntural. Se mantendrá el *mismo lenguaje* y la misma terminología a lo largo de toda la norma. Los mismos términos han de expresar siempre los mismos conceptos

— Se reducirá en lo posible el uso de *términos técnicos*, explicándolos mediante definiciones.

— Se evitarán los *neologismos*.

— Se evitarán los *términos extranjeros*, salvo cuando se hayan incorporado al lenguaje usual o no quepa la traducción (45).

La claridad en el lenguaje deriva también de la extensión de las frases y de los artículos, del respeto de las normas gramaticales y sintácticas (46) y de la estructura y división del texto.

(43) La regla 101 de las *Directrices de Técnica Normativa*, cit., establece: «*Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible*. El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello, deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla. Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido (...).

(44) L. M.^a CAZORLA PRIETO (*El lenguaje jurídico actual*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 75) afirma que, por mucho que las circunstancias sociales que prevalecen en la actualidad tiendan a desfigurar el lenguaje jurídico con la pretensión de diluirlo y mezclarlo con el lenguaje común hasta perder todo rasgo identificativo, el lenguaje jurídico para cumplir su misión debe seguir siendo un lenguaje especial con los andamiajes precisos para sustentar su condición científica. Véase también J. PRIETO DE PEDRO, *Lenguas, lenguaje y Derecho*, Madrid, 1991.

(45) Continúa la directriz 101: «Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener un terminología unitaria a lo largo del texto».

(46) Conforme a la directriz 102: «*Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española*. La redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas.

Para cumplir con el requisito de la *claridad normativa*, los textos deben formular de modo inequívoco su valor normativo, es decir, su naturaleza y su rango. El contenido de cada norma debe tener una estructura argumentativa homogénea completa y lógica, así como respetar una estructura formal tipificada, siguiendo un orden lógico(47). De lo primero nos hemos ocupado ya, en cuanto a la estructura, ha de destacarse la importancia de la parte final de la ley, en la que se contienen las indicaciones sobre la inserción de la ley en el ordenamiento: entrada en vigor, derogaciones y modificaciones.

La claridad normativa exige la adecuada publicidad de las normas y la clara determinación de su vigencia. Sobre ello volveremos en el apartado siguiente: no sólo la publicación en el diario oficial (que ha de ser inmediata, completa y exacta), sino una publicidad suficiente para que pueda ser conocida por el ciudadano.

b) *Principio de economía en el lenguaje*

Las leyes deben formularse de forma breve y sencilla, evitando las palabras superfluas, las repeticiones innecesarias y el uso de ejemplos, salvo cuando sean estrictamente necesarios. Las frases deben limitarse a la expresión de una única idea, mientras que el artículo debe agrupar un conjunto de ideas que tengan un nexo lógico entre sí(48).

A este principio de economía en el lenguaje responden muchas reglas gramaticales y de sintaxis contenidas en las reglas de técnica normativa(49):

La Subsecretaría de la Presidencia, con la colaboración de la Real Academia Española, elaborará unas instrucciones complementarias de tipo práctico que ayuden a aplicar los criterios lingüísticos generales en disposiciones y normas oficiales. Dichas instrucciones formarán parte integrante de estas directrices».

(47) Dice la directriz núm. 2: «*Contenido*. En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente: *a*) de lo general a lo particular; *b*) de lo abstracto a lo concreto; *c*) de lo normal a lo excepcional; *d*) de lo sustantivo a lo procesal (...)».

(48) De acuerdo con la directriz 26: «*Criterios de redacción*. Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea».

(49) «La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones

- Las frases deben ser *breves y simples* en su construcción: sujeto, verbo, complemento.
- Se preferirá el uso de la *voz activa*.
- Se evitarán las *construcciones nominales* que puedan ser sustituidas por verbos simples (preferir *iniciar* a *proceder al inicio*).
- Debe dedicarse un especial cuidado a la *puntuación* y a las *concordancias*.
- La corrección estilística recomienda evitar los gerundios, las redundancias, las perífrasis que complican la oración, las oraciones subordinadas y las oraciones negativas.

c) *Defectos más comunes del lenguaje de las leyes*

El lenguaje de las leyes deja mucho que desear. En eso coinciden todos los autores (50), haciendo de ello responsable, ora al autor de la iniciativa, ora a la tramitación parlamentaria de una legislación motorizada.

La importancia de un buen proyecto de ley no puede subestimarse, sabemos que la fase de preparación es decisiva para la calidad de la fu-

de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos...; epítetos triviales...; perífrasis superfluas... En esa misma línea, se evitará el uso de formas de pasiva para aquellos casos en que el español tiene en las oraciones activas o en la pasiva con «se» su forma más adecuada de expresión.... El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general...; o cuando se abusa de comodines léxicos difundidos...» (Directriz 101).

(50) Por todos, J. ARIAS CAYETANO, «El lenguaje jurídico moderno en castellano: una introducción cualquiera», cit., p. 1. «Existe la percepción por parte de los no profesionales del derecho de que, extrañamente la jerga jurídica se extravía en páramos lingüísticos ininteligibles de los que nadie sale y a los que nadie entra». J. A. GONZÁLEZ SALGADO («El lenguaje jurídico del siglo XXI, *Diario La Ley* núm. 7209, 2009, p. 5) distingue cuatro tipos de redacciones frecuentes en el lenguaje jurídico que deben ser evitadas: redacción descuidada, complicada, confusa y pretenciosa. En pp. 6 y ss. expone una interesante serie de defectos relacionados con la falsa precisión como máximo problema del lenguaje jurídico. V. ITURRALDE SESMA («Cuestiones de técnica legislativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, pp. 125 y ss.) enumera algunos defectos de técnica legislativa en la redacción de textos legales, que incluyen varios de lenguaje bajo la rúbrica «Vaguedades y ambigüedades de los enunciados normativos».

tura ley: si el Gobierno presenta un buen proyecto, normalmente desemboca en una buena ley. Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático pero también de lenguaje, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria.

A la inversa, un buen proyecto puede ser desvirtuado a lo largo de su tramitación parlamentaria por las modificaciones que en él se introduzcan. Sin perjuicio de la importancia de la corrección técnica de los anteproyectos de ley, esta corrección debe mantenerse también en los proyectos a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta su conversión en ley. Dado que el corrector funcionario no goza de mucha libertad sobre los textos aprobados, apenas puede remediar algunos errores gramaticales o estilísticos, como pueden ser barbarismos, estereotipos, repeticiones innecesarias o muletillas (51).

— *Errores de puntuación.* Uno de los defectos menos cuidados en los proyectos, y en consecuencia en las leyes que de ellos resultan, es la puntuación (52). Parece como si al autor de la iniciativa estos aspectos formales le resultaran secundarios.

Los defectos en la puntuación son en alguna medida enmendables a lo largo de la tramitación parlamentaria (por vías incluso semiclandestinas por los propios letrados), dependiendo de la propia claridad del texto y de su corrección sintáctica (53).

(51) Sobre la dificultad de corregir textos jurídicos en general, puede verse S. GONZÁLEZ CASADO, «Errores sintácticos en los textos jurídicos. La calidad editorial por puntos», *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 7, 2005, pp. 235 y ss.

(52) «El jurista, inconscientemente, puede creer que «un texto se entiende si [yo] lo entiendo», dice S. GONZÁLEZ CASADO, *ibidem*, p. 239. «Pues no forzosamente. (...) Se descuida la puntuación porque se supone que se entiende. (...) ¿No estará perdiendo convicción un texto mal redactado, aunque se entienda? ¿Puede esto llegar a tener efectos nocivos en su practicidad o aplicación? ¿No puede incluso llegar a considerarse al lenguaje jurídico, como generalidad, un modo de expresión poco cuidadoso? ¿No se lo estará denostando automáticamente en el «subconsciente colectivo» por ésta y otras razones?».

(53) Un ejemplo sumamente frecuente: el exceso de comas, situadas incluso entre el sujeto y el verbo, sin que exista una oración subordinada de por medio. Este mismo exceso de comas pueden hacer de un artículo largo y enrevesado una especie de tren dividido en vagones, sin que aquellas puedan remediar las dificultades de comprensión creadas por tal longitud.

— *Errores gramaticales y sintácticos*. El descuido con el que se elaboran las normas jurídicas, en lo que a lenguaje se refiere, provoca la existencia en las leyes de errores gramaticales y sintácticos de difícil corrección durante su tramitación (54). Estos defectos son predicables también de otros textos jurídicos, como las sentencias judiciales (55).

— *El abuso de las mayúsculas*. Parece deducirse de su lectura, que la importancia de cada ley y de la materia que regula se encuentra en directa proporción al número de palabras escritas con mayúscula en el texto: Juez, Magistrado, Entidad Local, Entidad gestora, Entidad Concertada... (56).

Este defecto es particularmente flagrante en los títulos de las leyes y en los proyectos o proposiciones de ley de los que derivan, en los que todos los sustantivos tienden a ser escritos con mayúsculas, pese a la recomendación contraria contenida en las *Diretrizes de técnica normativa* (57).

(54) «En las normas poco campo hay para la corrección, por no decir ninguno», dice S. GONZÁLEZ CASADO, «Errores sintácticos en los textos jurídicos. La calidad editorial por puntos», cit., p. 258. «Es imprescindible, por tanto, la capacidad del legislador para saber plasmar su pensamiento, en lo que a sintaxis se refiere, con exactitud meridiana».

(55) «Hay quien defiende que la jurisprudencia, como las normas, es intocable en cuanto a redacción, erratas, etc. Sin embargo —afirma el autor citado en la nota anterior—, si así fuera cabría preguntarse los porqués del flagrante descuido del que suelen adolecer estos escritos, claramente mucho menos cuidados que las normas, pese a su importancia... En realidad, la diferencia yace en que una sentencia aparece como efecto de un hecho concreto (caso particular), aunque con futura utilidad orientada a su sentido final (resolución del caso pero también creación de jurisprudencia, aunque no forzosamente), mientras que en una ley suele ocurrir lo contrario: nace desde una propensión general para ser aplicada desde su literalidad —siguiendo la tendencia imperante más moderna— hacia lo particular, el caso concreto».

(56) «Muchas veces, sobre todo en el ámbito administrativo, se les está otorgando ese tratamiento [de nombres propios que según la RAE deben ir con mayúsculas] a ciertas instituciones que deben ser resaltadas dada su importancia. El error estriba en pensar que la mayúscula otorga importancia, probablemente por ser un carácter mayor que los utilizados normalmente. No es cierto. En todo caso, habría que pensar que otorga individualidad, que es lo que significa «nombre propio». (...) En muchas ocasiones, sin embargo, se valora más la unificación de un criterio claro predominante en la publicación que ceñirse a normas estrictas e intransferibles». (S. GONZÁLEZ CASADO, «Errores sintácticos en los textos jurídicos. La calidad editorial por puntos», cit., p. 243, nota 6).

(57) En el Apéndice V.a), se indica que «el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible». En cuanto a los títulos de las disposiciones (V. a. 3.^o): «Como regla

— *El mal uso de las siglas.* Por definición, el uso de las siglas debe evitarse siempre que puedan introducir confusión en el destinatario de la norma. No deben utilizarse, salvo cuando se refieran a más de dos palabras y aparezcan reiteradamente en el texto. Como dicen las *Directrices* (apéndice V.b), el uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas (58). Las siglas deben escribirse con letras mayúsculas juntas, sin puntos entre ellas, y la primera vez que aparezcan deben ir acompañando, entre paréntesis, a la denominación o expresión completa a la que correspondan.

— *El uso de extranjerismos.* Citaremos aquí la regla 101 de las *Directrices*: «Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto».

d) *Lenguaje legal: ni vulgar ni jerga.*
Los lenguajes de las nuevas leyes

En conclusión, el lenguaje utilizado en las leyes debe permitir su comprensión por sus destinatarios, los ciudadanos que están obligados a cumplirlas, y su interpretación unívoca por los operadores jurídicos. Es esta una exigencia elemental del principio de seguridad jurídica, que sin embargo puede parecer una utopía en nuestro mundo de legislación desbocada, por parafrasear el título de la obra de García de Enterría (59).

general, se propone que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula, aunque se admitirán excepciones cuando se valore la existencia de las siguientes circunstancias: 1.^a Breve extensión del título...; 2.^a Regulación completa de la materia ...; 3.^a Regulación de órganos constitucionales y grandes referentes legislativos del ordenamiento...».

(58) «... siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación».

(59) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, cit. Otro título nos aporta también una imagen descriptiva, el de la obra dirigida

Si hemos intentado transmitir la conveniencia de que las leyes utilicen el lenguaje usual, un problema particular se nos presenta en el Estado actual: la regulación por primera vez de materias ignotas para el común de los mortales (telecomunicaciones, por ejemplo), las nuevas tecnologías que introducen en un habla globalizada y tecnificada neologismos y términos extranjeros más o menos comprensibles, en definitiva, la actual normativa sobre nuevos ámbitos y sectores de regulación, constituyen retos para el legislador (60), pero también potenciales amenazas para la seguridad jurídica.

e) *Defectos del lenguaje que podrían ser relevantes para la seguridad jurídica*

El propio Tribunal Constitucional nos da la clave, *a contrario*, en alguno de sus pronunciamientos, sobre cuándo habrá de entenderse que los defectos en el lenguaje de las leyes, que afectan a su claridad, lesionan la seguridad jurídica y pueden incidir en la constitucionalidad de la ley en cuestión.

Así, en la Sentencia 104/2000 FJ 7 declara que la Ley 5/1993 impugnada «no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse...».

En la Sentencia 96/2002 FJ 5 afirma que la norma en cuestión es «una norma clara que ni incide en la vertiente objetiva —certe-

por A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, cit.

(60) Un examen de los problemas que se presentan a la legislación en el mundo actual, en A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «La calidad de la regulación», *Libro Marrón. Círculo de empresarios*, 2006, pp. 229 y ss. «La regulación se refiere, hoy como siempre, pero de forma más intensa, a realidades técnicas complejas. Eso hace que, como mínimo, en cualquier regulación confluyan y se confronten al menos tres tipos de lenguajes, el puramente jurídico, el económico y el técnico. Naturalmente la claridad, base de la certeza, exige la conciliación entre esos lenguajes. Conciliación que debe dar preferencia al lenguaje jurídico, en tanto en cuanto es el campo en el que se mueve la legislación, pero sin postergar el técnico y el económico más que en lo imprescindible» (p. 238).

za— ni en la subjetiva —previsibilidad— del principio de seguridad jurídica (STC 273/2000, FFJJ 9 a 11) y, por tanto, no es contraria a las exigencias del principio en cuestión pues «aparece redactada con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance» (STC 235/2000, FJ 8)».

Llega a esta afirmación después de concluir que «el precepto cuestionado se puede interpretar «de modo natural y no forzado, y sin afectación de la seguridad jurídica» (SSTC 176/1999 FJ 4 y 74/2000 FJ 3)», pues «la norma no sólo es clara y precisa en sus efectos y destinatarios, sino que en momento alguno induce a confusión de ningún tipo ni genera duda de ninguna clase, como lo pone de manifiesto el hecho de que la representación procesal de la Comunidad Autónoma recurrente no haya tenido problema alguno en determinar quiénes son sus destinatarios y cuáles sus consecuencias jurídicas».

De lo expuesto, *sensu contrario* podemos entender, pues, que vulnerará la seguridad jurídica la redacción o lenguaje de las leyes que afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural y no forzado, o por no contar la ley con la indispensable claridad, un contenido preciso y unos efectos y destinatarios perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la norma pueda hacerse.

Comprensibilidad o inteligibilidad de la norma serían aquí dos conceptos a manejar al enjuiciar la claridad de las leyes.

3. PUBLICACIÓN CONSOLIDADA DE LAS LEYES

a) *Publicación y publicidad de las normas*

Mediante la publicación de las leyes en el *Boletín Oficial del Estado* (o en los *Diarios Oficiales* autonómicos) se produce su inserción en el ordenamiento jurídico. A diferencia de otros sistemas, la *vacatio legis* no está regulada en nuestra norma constitucional, sino en el Código Civil, cuyo artículo 2.1 prescribe: «Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, si en ellas no se dispone otra cosa».

La orden de publicación de las leyes figura como competencia del Rey en el artículo 91 de la Constitución, junto a la sanción y promulgación. Esta publicación debe ser «inmediata». Pero el precepto constitucional que nos interesa aquí es el artículo 9.3, que proclama la publicidad de las normas entre los principios garantizados por la Constitución, en los mismos términos que la seguridad jurídica. La publicación de las normas es una condición para la seguridad jurídica. Recordemos que conforme al artículo 6.1 del Código Civil, la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, y para poder conocerlas es preciso que sean publicadas.

La publicidad de las normas, garantizada por la Constitución, es una exigencia del Estado de derecho y proporciona a todos, como dice Sainz Moreno (61), la seguridad de que no hay más normas escritas que las publicadas y de que su contenido es exactamente el publicado en el Boletín Oficial. Observemos que el artículo 9.3 alude a la «publicidad» y no a la «publicación» de las normas. En efecto, aunque se da por supuesto que la publicidad —que excluye su carácter secreto o reservado— se produce mediante la publicación en el Diario Oficial, puede haber ocasiones en que ésta no sea suficiente para alcanzar el requisito de publicidad.

No obstante, el Tribunal Constitucional parece dar por supuesta la equivalencia de ambos términos, como se deduce del resumen de su doctrina que contiene la sentencia 90/2009, FJ 5: «Y no se le puede hacer ningún reproche porque esta disposición, como es común requisito de toda norma legal, ha sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado...*, habiéndose respetado, entonces, el principio de publicidad que consagra el artículo 9.3. En efecto, el principio de publicidad, como elemento inherente al principio de seguridad jurídica (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre FJ 8), constituye una garantía básica del ordenamiento jurídico que implica la necesidad de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes antes de que pueda exigirse su cumplimiento general. Esta garantía “aparece como consecuencia ineluctable de la

(61) F. SÁINZ MORENO, «Técnica normativa», cit., p. 6488.

proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento” (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 3; y 3/2003, de 16 de enero, FJ 10)».

Recordemos que la publicación no excluye otras formas de publicidad, que buscan que esta sea realmente efectiva. No debe olvidarse que el destinatario de las leyes, el obligado a cumplirlas, es el ciudadano, por mucho que haya aplicadores del derecho y operadores jurídicos.

Las leyes se dirigen a obtener unos resultados, para los que es esencial su cumplimiento; en la medida en que esa obtención depende de los ciudadanos, es fundamental que estos conozcan la ley en primer lugar, comprendan su alcance y sentido y la acepten. Sólo así la cumplirán. Si los afectados no conocen las leyes, difícilmente podrán cumplirlas. Por tanto, además de la claridad en el lenguaje, el conocimiento y la comprensión de una ley nueva pueden requerir de su divulgación y de su explicación a los ciudadanos.

Como dice Martin Kriele (62) en la última de sus «máximas para el arte de legislar», debe asegurarse que las leyes se transmiten al pueblo. No basta con la publicidad formal, el pueblo ha de recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen. Sólo si ese conocimiento efectivo es posible, se cumplirán los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica.

(62) M. KRIELE, «Máximas para el arte de legislar», cit., pp. 40 y ss.

Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la sentencia 179/1989 FJ 3, antes citada, cuando se refiere —aun aludiendo a la publicación oficial— a la efectiva oportunidad de conocer las normas en cuanto tales, «por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento».

b) *Requisitos que debe cumplir la publicación de las leyes*

Analicemos a continuación los requisitos que ha de reunir la publicación de las leyes para que cumpla efectivamente con las exigencias de publicidad de las normas y de seguridad jurídica. Así, siguiendo a Sáinz Moreno (63), con el que coincidimos plenamente, estos requisitos son:

- publicación en el *Boletín Oficial* que tenga atribuida esta función, según la norma de que se trate, en nuestro caso el *Boletín Oficial del Estado*;
- publicación calificada, esto es, realizada en la sección del Boletín destinada a las disposiciones de carácter general;
- publicación y difusión inmediatas, evitando que entre la fecha de la norma y la fecha de su publicación medie un período de tiempo que dé lugar a discriminaciones entre los que conocen que la norma se va a publicar y los que no lo conocen;
- publicación completa no sólo del texto de la nueva norma, sino también del resultante de las modificaciones que en las normas se introduzcan, mediante la técnica de la actualización o consolidación, y
- publicación exacta de los originales, con la garantía de que las correcciones de errores o erratas que padezcan los originales o su reproducción no van a lesionar la seguridad jurídica, porque van a tener lugar cuando se ordene por quien tiene competencia para ello y sin eficacia retroactiva cuando no se trata de meras erratas tipográficas, fácilmente reconocibles, sino de errores de fondo.

(63) F. SÁINZ MORENO, «Técnica normativa», cit., p. 6488.

Los dos últimos requisitos enunciados merecen un comentario individualizado. De los primeros, destaquemos que la publicación de las leyes debe ser localizable e identificable, mediante su inserción siempre en el mismo lugar del *Boletín Oficial del Estado*.

b.1. La publicación completa de las leyes

La seguridad jurídica requiere la *publicación completa* de las leyes. Así lo exige también el artículo 2.1 del Código Civil para su entrada en vigor y se da por supuesto que las leyes se publican hoy completas (64). Sin embargo, algunos supuestos nos suscitan dudas en cuanto al cumplimiento de este requisito:

— *La publicación de las leyes de presupuestos*, en las que difieren en mucho los anexos que se remiten a las Cortes Generales como parte integrante del proyecto de ley de los finalmente publicados como ley aprobada. Si la parte publicada en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente a las distintas Secciones que componen el estado de gastos que aprueban las Cámaras alcanza sólo a las modificaciones introducidas por ellas en el proyecto remitido por el Gobierno (65), la publicación debe integrarse con éste (66) para ser completa y, en consecuencia, inteligible.

Dicho de otra manera, con la sola lectura del *Boletín Oficial del Estado* no se dispone del contenido completo de la Ley de Presupuestos.

(64) Para P. BIGLINO CAMPOS (*La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 123), «los preceptos afectados [por una publicación no completa] deben reputarse existentes, dado que, a pesar de su defecto, su procedimiento de elaboración se ha completado. Pero... estaremos en presencia de un vicio capaz de ocasionar la invalidez de la ley».

(65) Véase BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2007. Junto al articulado de la Ley de Presupuestos y a un suplemento que contiene los «Cuadros-resumen» generales y de las Secciones, aparece otro suplemento independiente, subtítulo «Enmiendas aprobadas por las Cortes Generales a los estados de autorización de gastos de los Presupuestos Generales del Estado para 2008». Este subtítulo es nuevo, en años anteriores ni siquiera figuraba la mención aclaratoria del contenido de lo publicado. De forma más ordenada, aparecen las «Enmiendas aprobadas» en el mismo suplemento que los cuadros-resumen en el BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008.

(66) Que, por otra parte, tampoco se publica en su totalidad en el *Boletín Oficial de las Cortes*, aunque hoy en día esta carencia se suple con su incorporación a la página web.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la publicación completa de las leyes precisamente en relación con una ley sustitutiva de la Ley de Presupuestos del País Vasco, en la sentencia 3/2003, FJ 10: «La situación descrita... conduce también a entender vulnerado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esencialmente, por dos razones (67)... De otro lado, ... porque la norma impugnada no está formalmente publicada en su integridad, lo que también supone la vulneración del artículo 9.3 CE. En efecto, aun cuando la Ley 1/2002 acompaña un «Anexo referido al estado de gastos» donde enumera ocho Secciones relativas «al estado de gastos del proyecto de ley por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2002» que aprobó el Pleno del Parlamento Vasco, sin embargo no incorpora a su texto la cuantía de las mismas. Esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica y también al de publicidad, como elemento inherente en aquélla (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; y 235/2000, de 5 de octubre, FJ 8). Principio éste básico del ordenamiento jurídico que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes»... «En definitiva, por las razones expuestas, la Ley 1/2002 vulnera el artículo 9.3 CE. Y no sana este vicio, frente a lo que mantienen las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno vasco el hecho de que los aplicadores de la Ley impugnada se encuentran restringidos al Gobierno vasco, que es quien debe aplicarla, y al propio Parlamento, que es quien la aprueba y a quien corresponde la función de control de la acción del Gobierno, porque la Ley 1/2002, como toda disposición de carácter general (incluidas las normas presupuestarias), va dirigida a los ciudadanos, siendo éstos quienes deben alcanzar el conocimiento de su contenido».

— *Las anulaciones por el Tribunal Constitucional y las derogaciones o modificaciones por otras leyes de algunos preceptos de una ley no dan lugar a la nueva publicación del texto consolidado de*

(67) «De un lado, ... es evidente que dicho principio resulta vulnerado cuando una norma, como la Ley 1/2002, que no es la de los presupuestos generales a la que aluden los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV, recoge el grueso del contenido que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad reservan a la Ley de presupuestos (esto es, la autorización de los gastos y el destino de los mismos para un determinado ejercicio económico)».

la misma en el *Diario Oficial*, quedando en manos de los editores privados la integración y actualización de textos, con mayor o menor fiabilidad, pero sin carácter oficial.

Son escasos los supuestos de delegación legislativa al amparo del artículo 82 de la Constitución para la aprobación de textos refundidos por el Gobierno, pese a que introducen claridad y certeza en sectores de la regulación especialmente complejos por las continuas reformas que padecen (68).

La técnica legislativa aconseja que sea adecuada la publicación de modificaciones, interpretaciones vinculantes (69), derogaciones y nulidades. Suele ser insuficiente la publicación de los efectos que produce sobre una ley una sentencia de un Tribunal o Corte constitucional, y nuestro país no constituye una excepción. Tras una sentencia que declare la nulidad de una parte de la ley, debería publicarse el texto completo alterado de la norma, como ocurrió en su momento con la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), convertida en Ley del Proceso autonómico (LPA). Asimismo, cuando la regulación de una materia se encuentre dispersa en varias leyes debería procederse a su codificación.

En este punto, si bien sería excesivo que el Tribunal declarara la inconstitucionalidad por la falta de claridad en el ordenamiento que introduce la falta de publicación de los textos consolidados, sí podría formular alguna observación o recomendación en este sentido,

(68) La Memoria del Consejo de Estado de 1999 recomendaba también la técnica de la delegación legislativa para afrontar la dispersión del ordenamiento: para que las normas, aun siendo errático su alumbramiento, se trasladen a su sede natural a través de textos refundidos. Véase L. LAVILLA, «Buenos y malos usos en la creación de normas jurídicas», *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*, 2002, p. 93.

(69) La problemática de las sentencias interpretativas excede del objeto de estas líneas. No obstante, cuando el Tribunal Constitucional declara en el fallo que no es inconstitucional un precepto impugnado «en la medida que se interprete en el sentido que el Tribunal considera adecuado a la Constitución» (SSTC 5/1981 FJ 6, 59/2008 FJ 3) explicitado en un fundamento jurídico concreto de la sentencia, a nuestro juicio este fundamento debería de alguna manera pasar a integrar la propia ley a efectos de publicación y cita, de modo que permita conocer su existencia y localización, aunque sólo sea por remisión. Sobre las sentencias interpretativas puede verse, por todos, J. DÍAZ REVORIO, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

al interpretar el principio de publicidad de las normas proclamado en el artículo 9.1, que orientara a un futuro legislador en la dirección indicada.

b.2. Las correcciones de errores, ¿publicidad insuficiente?,
¿modificaciones sin garantías?

Las correcciones de errores de las leyes ofrecen un peligro potencial indudable para la seguridad jurídica desde distintos puntos de vista (70).

En primer lugar, si no obtienen el mismo grado de publicidad y facilidad de localización que la ley corregida, difícilmente entenderán sus destinatarios que han de integrarse en el texto de la misma.

En segundo lugar, bajo la denominación «corrección de errores» se acoge un amplio abanico de situaciones de hecho: desde la mera errata tipográfica, pasando por los errores materiales a que aluden los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (arts. 114.3 y 118.3 RC, 115 y 125.3 RS) como objeto de corrección durante la tramitación legislativa, hasta la rectificación de errores inadvertidos a lo largo de la misma que supone una modificación sustantiva del texto aprobado por el Parlamento (71).

(70) Sobre los errores en la fase de tramitación parlamentaria, puede verse J. A. MARTÍNEZ CORRAL, «La corrección y el enjuiciamiento de las leyes errantes», *Revista jurídica de la Generalidad Valenciana* núm. 27, 2008, pp. 9 y ss., donde también se recogen ejemplos de errores en la publicación de las leyes.

(71) Sobre el abuso de las correcciones de errores que alteran el contenido efectivo de las normas, véase J. GUARDIOLA GARCÍA, «Correcciones de errores en diarios oficiales: usos, abusos y responsabilidades», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20, 2008, pp. 337 y ss. Algunas casos sonados de correcciones concretas han sido objeto de comentario específico, como los de F. J. ÁLVAREZ GARCÍA, C. ANDRÉS DOMÍNGUEZ y A. GUTIÉRREZ CASTAÑEDA, «Corrección de errores en fraude de ley: el caso de la “corrección de errores” que “resucitó” los derogados párrafos segundos de los artículos 234.1 y 244.1 del Código penal», *La Ley*, 2006-I, pp. 1165-1171; el propio J. GUARDIOLA GARCÍA, «Corrección de errores en el BOE y principio de legalidad en materia penal», *La ley penal*, núm. 10, 2004, pp. 51-58; R. RODRÍGUEZ CHACÓN, «Recuperado el verdadero texto del artículo 778.2. Corrección del error de la “corrección de errores” de la LEC 2000», *Boletín de Legislación El Derecho*, núm. 195, 2001, pp. 1 y ss.; o M. C. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «La anulación

Los tribunales en ocasiones realizan estas correcciones mediante una interpretación integradora de la ley (72). No me consta que el Tribunal Constitucional haya declarado hasta el momento, la inconstitucionalidad de una ley por causa de error (73). Sí ha estimado irrelevante algún error, como la remisión contenida en una ley autonómica a una ley estatal derogada (STC 146/1993, FJ 6). También debe destacarse que el fallo de la sentencia 40/1981 ordena que se corrijan los «errores materiales cometidos [en la Ley vasca 4/1981 sobre «designación de senadores representantes de Euskadi»] al transcribirse las letras a) a f) del artículo 70.1 CE».

Debemos reivindicar que la corrección de errores se circunscriba a su verdadero ámbito: el de las erratas o de aquellos supuestos en

judicial de la corrección de errores en la publicación del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral de 1990» *Relaciones laborales*, núm. 1, pp. 62-69. Véase también L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 264 y ss.

(72) Pueden verse algunos ejemplos de estas correcciones judiciales, así como del control de las publicadas, en M. PULIDO QUECEDO, «El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa», cit., pp. 4 y ss. Así, el Tribunal Supremo, en el Auto de la Sala Primera de 10 de febrero de 1998, en relación con la desaparición del artículo que establece la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para el recurso de casación en materia de derecho civil foral en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996, entendiendo que tal desaparición sólo podía tomarse como un defecto de técnica legislativa tan patente como subsanable por la vía interpretativa.

(73) Por la vía del amparo se ha examinado desde el prisma de la tutela judicial efectiva el error de hecho, e incluso el alcance del cauce procesal del artículo 267.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que autoriza a los jueces y tribunales a corregir errores materiales y manifiestos y los aritméticos. Véase la STC 231/1991: «Por regla general, se tiende a identificar la expresión “error material” como sinónimo de “error de hecho” con el objeto de tomar como término diferencial el “error de Derecho”, y aunque lo primero sea discutible y un sector de la doctrina, ciertamente minoritario, niegue la operatividad de esa técnica por considerar que no es posible establecer una clara separación entre “error de hecho” y “error de Derecho”, lo cierto es que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siguiendo ese camino y sobre la base de su experiencia casuística, ha establecido unos criterios interpretativos que nos permiten limitar el concepto de “error material” a aquellos supuestos en los que el error es apreciable de manera directa y manifiesta, sin necesidad de acudir a interpretaciones o razonamientos más o menos complejos, de tal manera que su corrección no cambie el sentido de la resolución, manteniéndose éste en toda su integridad después de haber sido subsanado el error. Por tanto, es “error material” aquel cuya corrección no implica un juicio valorativo ni exige operaciones de calificación jurídica o nuevas y distintas apreciaciones de prueba, ni supone resolver cuestiones discutibles u opinables por evidenciarse el error directamente al deducirse, con toda certeza, del propio texto de la Sentencia, sin necesidad de hipótesis, deducciones o interpretaciones».

que existe una divergencia entre lo publicado y el texto que debió reproducirse, rectificando una publicación deficiente para adecuarla al texto inicial (74). Se excluyen, por tanto, las revisiones que alteren la voluntad del legislador (75), que será el único legitimado para corregir sus errores mediante una ley de modificación de la ley original. Serán también exclusivamente los órganos del Parlamento los que puedan comunicar al órgano gubernamental encargado de la publicación la existencia de errores en el texto legal que se envió para publicar, al objeto de que sea rectificada aquella (76).

En palabras de Pérez Serrano (77): «es el autor del libro quien salva los errores que en la publicación del mismo se hayan deslizado y él haya advertido...De ese modo la misma autoridad que aparente e implícitamente daba valor a la equivocación estampada venía

(74) Pues, como señala L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, cit., p. 264, aparentemente ingenua, la corrección de erratas puede significar una operación espuria con un alcance perverso, como ocurre señaladamente en el caso de ser utilizado como mecanismo derogatorio *extra ordinem*, es decir, como intento de derogar un texto legal apartándose del procedimiento establecido para la derogación expresa.

(75) En este caso, como dice J. GUARDIOLA GARCÍA, «Correcciones de errores en diarios oficiales: usos, abusos y responsabilidades», cit., p. 345, tal corrección de errores que pretende enmendar por vía irregular el texto aprobado, ni es en propiedad una corrección de errores, ni resulta legítima, ni puede alcanzar el efecto que pretende.

(76) El Real Decreto 181/2008, de ordenación del *Diario Oficial «Boletín Oficial del Estado»*, en su artículo 26 dispone: «Correcciones. Si alguna disposición oficial aparece publicada con errores que alteren o modifiquen su contenido, será reproducida inmediatamente en su totalidad o en la parte necesaria, con las debidas correcciones. Estas rectificaciones se realizarán de acuerdo con las siguientes normas: 1. Se corregirán de oficio los errores de composición que se produzcan en la publicación, siempre que supongan alteración o modificación del sentido de las mismas o puedan suscitar dudas al respecto. A tal efecto, los correspondientes servicios de Dirección General del Secretariado del Gobierno y la Agencia Estatal *Boletín Oficial del Estado*, conservarán los originales de cada número, durante el plazo de seis meses, a partir de la fecha de su publicación. 2. Cuando se trate de errores padecidos en el texto remitido para publicación, su rectificación se realizará del modo siguiente: a) Los meros errores u omisiones materiales, que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto, pero cuya rectificación se juzgue conveniente para evitar posibles confusiones, se salvarán por los organismos respectivos instando la reproducción del texto, o de la parte necesaria del mismo, con las debidas correcciones. b) En los demás casos, y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma, se salvarán mediante disposición del mismo rango».

(77) N. PÉREZ SERRANO, *Escritos de Derecho Político, II*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 862.

a corregir el yerro, manifestando explícita y expresamente el verdadero texto, desautorizando la versión apócrifa involuntariamente surgida» (78). «Si en el decreto de promulgación se introduce el yerro, parece natural que la misma autoridad (y en rigor con idénticas formalidades) deje sin efecto la versión equivocada y dé a conocer la válida y vinculante».

Desgraciadamente —entonces como ahora—, no suele hacerse así. Bajo la «rúbrica inexpresiva» de corrección de errores se nos dice que se ha padecido error y que figura a continuación la forma en que ha de quedar la norma respectiva (79).

Se plantea también este autor, siguiendo a Jellinek, un problema de gran relevancia que sigue vigente: la fijación del momento en que la disposición comienza a regir. Existe cierta tendencia, entonces como ahora, a aplicar la doctrina que permite a las leyes interpretativas o aclaratorias operar con retroacción, ya que no innovan sino que aclaran lo oscuro. Es excesivo, no obstante, extender esta ficción a las correcciones de errores (e incluso de erratas), porque en este caso la rectificación no esclarece lo oscuro, sino que modifica lo claro.

Coincidimos con Biglino (80), en que el principio de economía del derecho aconseja considerar que carecen de trascendencia sobre la ley aquellos defectos de la publicación que no impiden que esta institución cumpla su finalidad, de modo que cuando, a pesar de ser defectuosa, permite que se conozca y que entre en vigor lo realmente aprobado por las Cámaras, las irregularidades que pueda presentar carecen de incidencia sobre la validez de la ley. No obstante, aquí nos estamos planteando sobre todo el problema de las correcciones

(78) Pérez Serrano cita el Código Civil (art. 688), el Código de Comercio (art. 44) y el Reglamento Notarial de 1944 (art. 153), que atribuyen al testador, los comerciantes, los contratantes o el poderdante la facultad de salvar con su firma las enmiendas que se produzcan en el testamento, los libros o el instrumento público, en apoyo de su aseveración de que lo mismo debe ocurrir en algo tan importante como advertir a la comunidad de las erratas padecidas en la ley.

(79) «Y esto se hace por una simple gacetilla, sin consignar más que una fecha a lo sumo, y, por supuesto, sin que nadie firme ni autorice la susodicha rectificación» (*ibidem*, p. 863).

(80) P. BIGLINO CAMPOS, *La publicación de la ley*, cit., p. 131.

abusivas, de las que la doctrina nos cita un puñado de ejemplos que ya de por sí es excesivo en cuanto al número, como también en cuanto a las leyes afectadas (81): el Código Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley del Procedimiento Laboral (objeto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1997).

Creemos que, si se adiciona algo o se modifica el texto de una ley de manera que el publicado no coincide con el efectivamente aprobado por las Cámaras, el Tribunal Constitucional, en caso de impugnación, debería declarar la inconstitucionalidad de estas adiciones o modificaciones por razones de procedimiento (82). Pero incluso aunque la rectificación responda a la voluntad del Parlamento, podría llegar a vulnerar también la seguridad jurídica una rectificación tardía, cuando ya la ley ha comenzado a surtir sus efectos y aquella opera como si fuera una norma de carácter retroactivo.

c) *La publicación consolidada de las leyes*

Lo expuesto en este apartado nos lleva a recomendar medidas en favor de la seguridad jurídica. La primera sería que el Tribunal Constitucional realmente en alguna ocasión diera un serio aviso al legislador —como en ocasiones hace declarando la inconstitucionalidad de una norma que no cause graves trastornos, pero que sienta una doctrina valiosa a otros efectos— sobre la necesidad de que se aclare la «jungla inextricable» que producen las leyes modificativas, en particular las de modificación múltiple u ómnibus. Puede asimismo recomendar —o exigir— la publicación de textos consolidados oficiales de las normas modificadas, bien tras cada modificación, bien con carácter periódico, como establecía el artículo 1 de la Ley de derechos y garantías del contribuyente.

El artículo 158 de la Constitución de Colombia, que tan sabiamente exige la homogeneidad en el contenido y las enmiendas de

(81) Véase *supra*, nota 71.

(82) En el mismo sentido, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 161 y ss.

los proyectos de ley, establece: «La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas».

No es disparatado, pues, lo que proponemos. Sin embargo, un propósito como el incluido en el artículo 6.1 de la hoy derogada Ley 1/1998, de derechos y garantías de los contribuyentes, según el cual: «El Ministerio de Economía y Hacienda acordará y ordenará la publicación el primer trimestre de cada ejercicio de los textos actualizados de las leyes y reales decretos en materia tributaria en los que se hayan producido variaciones respecto de los textos vigentes en el ejercicio precedente. Asimismo, ordenará la publicación en igual plazo y forma de una relación de todas las disposiciones tributarias que se hayan aprobado en dicho ejercicio», no parece que se haya cumplido, al menos de forma suficientemente conocida y accesible para el ciudadano. Derogada esta norma por la Ley 58/2003, General Tributaria, sus artículos 85 y 86 introducen una sutil variación ante —suponemos— el incumplimiento de la norma anterior: la obligación referida a una publicación — que cabía entender oficial — de los textos actualizados no se exige ya, sustituida por unas referencias más vagas a que el deber de la Administración de prestar a los obligados tributarios información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones, se hará, entre otras actuaciones, a través de la publicación de textos actualizados de las normas tributarias, así como de la doctrina administrativa de mayor trascendencia, y por la declaración de que «el Ministerio de Hacienda *difundirá por cualquier medio*, durante el primer trimestre del año, los textos actualizados de las normas estatales con rango de ley y real decreto en materia tributaria en los que se hayan producido variaciones respecto de los textos vigentes en el año precedente, así como una relación de las disposiciones tributarias que se hayan aprobado en dicho año». Se rebaja así obviamente la aportación a la seguridad jurídica en el conocimiento del derecho vigente que introducía el precepto anterior (83).

(83) Rebaja en los objetivos similar a la que realiza la Ley del Gobierno respecto de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, antes citada, en cuanto a la exigencia de la tabla de vigencias. Hay que reconocer, no obstante, que la página web del Ministerio de Economía y Hacienda contiene un apartado sobre «Normativa y doctrina» en el que —esperamos— se realizan las actualizaciones oportunas.

Nuestra propuesta en este punto es que se introduzca en nuestro ordenamiento por una norma con rango de ley (84) la exigencia de publicación actualizada de las leyes reformadas en el *Boletín Oficial del Estado*, cuya actual edición electrónica hace irrelevante la extensión de las leyes a publicar cada vez que se modifican. La publicación debería tener carácter oficial, no como la que ha empezado a ofrecer este *Diario*, con la advertencia de que los «documentos son de carácter informativo y no tienen valor jurídico» (85). La medida repercutiría inmediatamente en una clarificación del ordenamiento.

5. TRANSPARENCIA EN LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

La técnica legislativa no sólo se ocupa de aspectos formales de las leyes (lenguaje, estructura, sistemática), sino también de que éstas cumplan los objetivos perseguidos con su aprobación, esto es, que la regulación sea materialmente adecuada. Por eso, no nos parece suficiente limitarnos en este trabajo a proponer cuestiones que afectan a la redacción de la ley y a su inserción en el ordenamiento. En una época en que las reformas legislativas son tan numerosas y frecuentes, en que las leyes se suceden unas a otras con un ritmo si no vertiginoso, al menos rápido, el legislador tiene que preocuparse por la eficacia material de las normas que aprueba, evaluando sus resultados. Es cierto que el Tribunal Constitucional, como hemos señalado, reitera su respeto por la libertad de configuración del legislador ante las distintas opciones posibles, pero se nos hace difícil resignarnos a que esa libertad no quede de algún modo limitada por los datos objetivos que ofrece la evaluación legislativa sobre las consecuencias de una determinada opción.

El Parlamento no siempre evalúa el resultado de sus decisiones. Deja normalmente esta labor al ejecutivo, autor de la mayor parte

(84) Véanse las normas de mejora de la calidad de la regulación (aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas) contenidas en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, típica ley programática, cuyas disposiciones adicionales, transitorias y finales modifican más de 60 leyes, pese a proclamar en su artículo 4.9 que los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable.

(85) «A efectos legales —continúa la leyenda— deben utilizarse los textos publicados en el *Boletín Oficial del Estado*».

de las iniciativas legislativas y verdadero director de la política legislativa. Ello tiene una cierta lógica, puesto que al poder ejecutivo (Gobierno y Administración pública que de él depende) corresponde la ejecución de las leyes, y es por tanto quien puede verificar más fácilmente los problemas que plantea su cumplimiento o si resultan eficaces para los fines que perseguían.

La evaluación normativa es la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley o política pública, mediante un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático. La evaluación se diferencia de otros instrumentos parecidos porque se desarrolla una vez aprobada la ley y puesta en práctica. Los cuestionarios como instrumentos de técnica legislativa se preocupan de los análisis previos a la decisión prelegislativa: análisis de impacto o RIA (*Regulatory Impact Analysis*), factibilidad, etc.; las directrices de técnica legislativa establecen normas para el momento de redacción de la iniciativa. La evaluación, por el contrario, se sitúa en la fase aplicativa de la ley, aunque forma también parte de una visión amplia de la técnica legislativa.

La evaluación se caracteriza por su metodología interdisciplinar: diferentes ramas del saber colaboran en la evaluación, porque el análisis evaluatorio requiere un conocimiento exacto del cumplimiento de la ley. De tal forma que intervendrán no sólo ciencias jurídicas, sino otras como la economía o la sociología.

Aunque nos estamos refiriendo a la evaluación *ex post*, ha de tenerse en cuenta que los estudios de impacto *ex ante* (evaluación prospectiva) y la evaluación *ex post* o retrospectiva son complementarios, de manera que los programas de mejora de la calidad de la legislación, para ser eficaces, deben contemplar la evaluación del ciclo legislativo completo. Ambas evaluaciones aplican esencialmente los mismos criterios: efectividad, eficacia y eficiencia.

La evaluación *ex post* permite obtener información útil para conocer el impacto real de la regulación, que sirve para mejorar su puesta en práctica y su reforma en el futuro. Actúa asimismo como instrumento de control para rendir cuentas de los resultados, efectos o impactos de la ley y puede utilizarse también para la simplificación de la legislación existente.

En conjunto, la evaluación persigue los objetivos de necesidad, transparencia, eficacia, eficiencia y proporcionalidad de la legislación.

Aunque en un principio cabría distinguir la evaluación estrictamente legislativa, referida a los efectos de una ley concreta, de la que tiene por objeto toda una política pública, para que resulte eficaz el análisis evaluatorio ha de operar sobre el conjunto de instrumentos normativos y operativos asignados para la ejecución de una decisión parlamentaria.

Es decir, no debe aislarse la evaluación de una ley, sino incluir en el examen también la normativa de desarrollo reglamentario y las asignaciones presupuestarias. No hay que olvidar, a este respecto, que el llamado RIA o análisis de impacto suele surgir en los distintos países y organizaciones internacionales (la Unión Europea, por ejemplo), ligado al análisis de los costes presupuestarios de las normas y de la relación coste-beneficio desde el punto de vista económico.

Asimismo, la evaluación de los textos normativos debe alcanzar tanto a su calidad formal (redacción, claridad...) como a su integración en el ordenamiento jurídico.

La primera pregunta que cabe formularse en relación con la ejecución de una ley es su pertinencia; a continuación otras tres preguntas, a su vez relacionadas con tres criterios empíricos: economía, eficiencia y eficacia. Tal vez este último es el que ahora nos interesa, conocer si se han logrado los objetivos perseguidos por la ley, consiguiendo el cambio en la realidad social que pretendía el legislador, y si ha habido efectos colaterales, positivos o negativos.

En los últimos treinta años, la evaluación ha experimentado un desarrollo importante en distintos países y en alguna medida se ha institucionalizado, llegando incluso a ser contemplada en la Constitución suiza (art. 170: «*El Parlamento Federal asegurará que sean evaluadas las medidas tomadas por la Confederación*»), en leyes sobre la calidad de la legislación (Inglaterra, *Regulatory Reform Act of 2001*), en los reglamentos parlamentarios (Alemania, evaluación de las consecuencias técnicas de la legislación) o en normas reglamentarias que afectan a la Administración Pública (Alemania).

La institucionalización de la evaluación, que debe respetar el principio de separación de poderes, puede adoptar distintas formas (86):

— organizativas, mediante la creación de instituciones u órganos especializados para la evaluación de la legislación. Estos pueden depender del poder legislativo o del ejecutivo, y ser a su vez centralizados (atribuyéndose la función a un ministerio concreto o a una comisión parlamentaria específica) o descentralizados (cada ministerio redacta y analiza el impacto de sus proyectos, cada comisión parlamentaria de las leyes que tramita)

— procedimentales, previendo mecanismos como las cláusulas de evaluación o la obligación de presentar informes periódicos.

La evaluación *ex post*, como también el análisis previo de impacto, puede ser encomendada: a quien promueve la iniciativa, *autoevaluación* que asegura la especialización, pero puede comprometer la imparcialidad; a un organismo externo especializado y autónomo, evaluación *externa e independiente* que facilita la objetividad, y en consecuencia la credibilidad, pero no siempre es especializada (puede atribuirse la realización de evaluaciones a las universidades, instituciones científicas, auditorías, instituciones tipo *ombudsman*, etc); o bien a un *organismo dependiente* del poder ejecutivo o del legislativo.

La evaluación puede dar lugar a la creación de una institución en la Administración pública (donde suele situarse el análisis de impacto de los proyectos de ley) o en el propio Parlamento, creando una oficina técnica, independiente y no partidista, siguiendo el modelo francés de la Oficina parlamentaria de Evaluación de la legislación, convertida tras la reforma constitucional de 2008 en un Comité de evaluación y de control de las políticas públicas. En esta dirección podemos situar la Oficina presupuestaria de las Cortes Generales, creada por Ley 37/2010, de 15 de noviembre.

(86) Para distintos modelos comparados de evaluación legislativa, pueden verse los trabajos de U. KARPEN (sobre Europa), N. KINGSBURY (Estados Unidos), R. W. BLACK (Escocia), C. KELLERHALS (Cantón de Ginebra) y F. CABALLERO SANZ (Unión Europea) en la obra *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, F. PAU I VALL y J. PARDO FALCÓN (coords.), Tecnos, Madrid, 2006.

El principal problema que se plantea a los órganos parlamentarios es la disponibilidad de datos y de medios técnicos, que normalmente sí posee la Administración. Pero su independencia favorece la objetividad del resultado. De otra parte, como las iniciativas legislativas suelen sufrir modificaciones en su tramitación parlamentaria, estos órganos pueden asimismo realizar estudios de impacto sobre las enmiendas propuestas.

En todo caso, para que la evaluación sea eficaz, además de tener acceso a datos solventes, ha de contar con el apoyo político y la voluntad de mejorar la efectividad de la legislación.

Con independencia de que se hayan creado o no órganos u oficinas parlamentarias de evaluación legislativa, pueden establecerse en las leyes mecanismos que permitan al Parlamento —y al ciudadano— disponer de información sobre su aplicación y los efectos que han generado.

Estos mecanismos pretenden el seguimiento de la efectividad de las leyes aprobadas para comprobar su adecuación a los fines perseguidos y las dificultades de su ejecución. A estos efectos, cabe articular en la propia ley diversas fórmulas, tales como:

— Establecer la obligación de que el Gobierno remita al Parlamento informes periódicos, aportando datos cuantitativos y estadísticos, así como toda otra información que se considere relevante sobre la aplicación de la ley (por ejemplo, sobre la disminución o no de la violencia doméstica tras la aprobación de determinadas medidas legislativas).

— Establecer que informe periódicamente sobre los efectos de la aplicación de la ley un órgano independiente especializado o la Cámara de Cuentas.

— Crear subcomisiones o grupos de trabajo en la comisión legislativa que tramitó la ley, que efectúen el seguimiento de la aplicación de la misma, para lo que podrán solicitar la información necesaria a los órganos encargados de la ejecución, sin perjuicio de que en determinados Parlamentos se cuente con los medios técnicos necesarios para obtener información propia.

Los mecanismos citados no agotan su función en sí mismos. Los resultados que aporten pueden dar lugar a que los grupos parlamentarios presenten iniciativas de control del Gobierno (si llegan a la conclusión de que la ejecución de la ley no es la adecuada) o de impulso de su actuación en un determinado sentido, o bien iniciativas legislativas que tengan por objeto bien la reforma de la ley para adecuarla a su finalidad, o bien incluso su derogación, si se ha revelado que sus efectos han sido contraproducentes.

En todo caso, es importante que la evaluación se materialice en informes y recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta en la nueva legislación o en la reforma de las leyes existentes.

Nuestra propuesta en este punto hace referencia a la transparencia de la evaluación. Es frecuente que la Exposición de motivos de los proyectos de ley de reforma de otras anteriores comiencen señalando que el tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de aquéllas hace necesaria su modificación. Estas afirmaciones deben ir acompañadas de los informes o estudios que las avalan —aunque no sea siempre políticamente conveniente hacerlos públicos porque revelen la falta de eficacia de una medida legislativa—, al objeto de que la transparencia en la evaluación permita legislar de forma más racional y consciente.

CONCLUSIÓN

Constituye un lugar común clamar contra la inflación legislativa, la falta de calidad de las leyes y la complejidad y oscuridad del ordenamiento jurídico. Incluso cuando se aprueban directrices de técnica normativa cuya observancia podría tener efectos muy beneficiosos, la práctica nos muestra que sus reglas se incumplen sistemáticamente, de lo que pueden dar fe los ejemplos de preceptos intrusos y leyes de contenido heterogéneo citados en el texto.

Sin perjuicio de continuar teorizando sobre la materia y aprobando principios generales como los introducidos en la Ley de Economía Sostenible sobre mejora de la calidad de la regulación, tal vez sea útil concentrar la teoría en algunas propuestas concretas como

las contenidas en este trabajo. Y aun cuando no se acepten, deben seguir siendo objeto de recordatorio las normas de técnica legislativa y de denuncia los defectos en la legislación, porque se halla en juego el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.