

SEMINARIO PARA LA PREPARACION DE DIRECTIVAS DESTINADAS A MEJORAR LA CALIDAD TECNICA DE LAS LEYES

Durante los días 6 al 8 de abril de 1989, y organizado por el Parlamento Vasco, se celebró en Vitoria el *Seminario para la Preparación de directrices destinadas a mejorar la calidad técnica de las leyes*. El objeto del mismo era contribuir a la racionalización del proceso de producción normativa, proponiendo unas directrices cuya aplicación «ayude a realizar los principios de economía normativa, claridad y precisión del ordenamiento, y como consecuencia de ello, una mayor coherencia y claridad del sistema jurídico vigente».

El Seminario se desarrolló en torno a cinco sesiones que versaron sobre los temas: Antecedentes normativos, Estructura y contenido de los textos legales, Integración de normativas, Promulgación y publicación, y Eficacia de las directrices.

I. La primera jornada comenzó con la apertura del Seminario a cargo del Letrado Mayor del Parlamento Vasco, A. Figueroa Laraudogoitia.

La sesión sobre Antecedentes normativos dio comienzo con F. Sáinz Moreno (Catedrático de Derecho Administrativo y Secretario Científico del Seminario) quien presentó la ponencia *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley* (art. 88 C.E.). El ponente inició su discurso con un comentario del artículo 88 de la Constitución, para centrarse en la cuestión del contenido que dichos antecedentes tienen que tener de cara a que sirvan a la finalidad requerida. Para cumplir su objetivo deben proporcionar al legislador los datos que le permitan apreciar la necesidad de la nueva norma, la valoración, tanto técnica como jurídica, de la fórmula elegida, así como la viabilidad de la norma. Respecto del último de estos elementos, subrayó la dependencia de la viabilidad de la norma de un triple orden de elementos: de la existencia de una organización administrativa y judicial adecuada que sea capaz de aplicarlas, de que su coste pueda ser asumido por la Administración y por los ciudadanos, y del grado de aceptación de la norma.

A continuación J. J. Abad Pérez (Abogado del Estado-Jefe del Gabinete de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado) disertó sobre *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley de Presupuestos*. Su intervención comenzó con una consideración acerca del escenario macroeconómico y presupuestario en que se enmarca toda preparación anual de los Presupuestos Generales. Seguidamente abordó el tema de concepto legal del presupuesto y su relación con la Ley de Presupuestos (examinando los artículos relativos a la materia de la C.E., Ley General Presupuestaria de 1988, así como de las normativas vasca y navarra). A continuación analizó algunos problemas del Texto Articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos, concretamente: su estructura formal, el contenido material (repasando la normativa vigente al respecto así como las deci-

siciones del Tribunal Constitucional y la Memoria del Consejo de Estado para 1987), y el carácter temporal o permanente de los preceptos incluidos en las Leyes de Presupuestos. Por último se refirió a la documentación anexa que se ha de acompañar al anteproyecto de Ley de Presupuestos.

En último lugar tomó la palabra, J. Prieto de Pedro (prof. de Derecho Administrativo) con el tema *El lenguaje legal*. Una vez delimitado el concepto de lenguaje legal, abordó la cuestión de los fundamentos constitucionales que amparan la pretensión de un buen lenguaje legal, cifrándolos en las cláusulas de Estado Democrático y de Estado de Cultura, y en el principio de seguridad jurídica. La parte central del discurso se dirigió al examen de algunos aspectos del lenguaje legal: a) aspectos ortográficos (empleo de mayúsculas, abreviaturas, siglas, guión, paréntesis, rayas, comillas y ortografía); b) aspectos léxico-semánticos (léxico común, jurídico y técnico, empleo de neologismos, latinismos crudos y definiciones), y c) aspectos estilísticos (brevedad de la frase y sencillez gramatical).

II. El tema de Estructura y contenido, ya en sesión vespertina, corrió a cargo de M. Sánchez Morón (Letrado del Tribunal Constitucional) con la ponencia *Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal*; P. Salvador (catedrático de Derecho Civil) con la ponencia *Definiciones y remisiones*, y C. Duarte i Monserrat (Jefe del Servicio de Asesoría Lingüística del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña) encargado del tema *Textos bilingües*.

M. Sánchez Morón analizó, en primer término, la cuestión de la ubicación normativa, es decir, en qué texto debe regularse una materia o parte de la misma a fin de facilitar la búsqueda e identificación de la norma aplicable en un supuesto de hecho, así como de evitar antinomias y vacíos normativos. Las soluciones apuntadas giraron en torno a dos principios: los de homogeneidad y complitud de cada texto normativo resumidas en la máxima «a cada ley un objeto, que debe expresarse en su título». En segundo lugar abordó el problema de la estructura formal de las normas, es decir, de ordenación interna del texto normativo. Esta cuestión debe hacer frente —señaló— a dos tipos de cuestiones: a) la estructura lógica del texto, es decir, la ordenación sistemática del texto normativo en razón de la materia a que se refiere cada precepto y de la funcionalidad de cada uno, y b) la división formal del texto, es decir, la división ordenada de las materias que regula mediante fórmulas epigráficas de separación (artículos, capítulos, etc.) que sirven de soporte la sistematización del mismo. Para concluir glosó una serie de propuestas concretas de técnica legislativa sobre los dos aspectos examinados: contenido y estructura formal.

El tema analizado por P. Salvador fue el relativo a las definiciones y remisiones legales. Después de repasar algunos conceptos sobre la definición en general, su ponencia se centró en la indicación de directrices legislativas sobre el empleo de aquéllas en la legislación, directrices que podemos resumir en las siguientes: 1) sólo se debe definir cuando es necesario, 2) se debe explicitar qué se está definiendo, 3) debe explicitarse cuándo el *definiendum* se usa en su sentido definido y cuándo no, 4) no se debe definir de forma diferente una misma expresión, 5) se debe delimitar lo mejor posible el ámbito de aplicación de la definición, 6) las definiciones deben ser autosuficientes, 7) las definiciones deben situarse al inicio de la ley o de la parte de la misma a la que afectan, 8) las reglas que establecen las definiciones no deben contener disposiciones de otra índole, 9) deben evitarse las definiciones forzadas o extravagantes, y 10) pueden utilizarse, siguiendo ciertas

reglas, definiciones compuestas, condicionales y negativas. Sobre el tema de las remisiones normativas comenzó por establecer el concepto de remisión y la diferencia de otras figuras afines; y señaló algunas alternativas a la técnica de la remisión (resistematización, repetición, empleo de la Parte General, y codificación o refundición de textos). A continuación cifró las funciones de la remisión (economía legislativa, etc.), así como sus diferentes tipos atendiendo a diversos criterios clasificatorios. Por último señaló algunos criterios de técnica legislativa sobre el tema tratando los aspectos relativos a cuándo debe recurrirse a una remisión y a la manera correcta de llevarla a cabo.

C. Duarte, abordó el tema de *Textos Bilingües* centrándose en los siguientes aspectos: a) supuestos en los que debe darse una múltiple oficialidad lingüística, b) método de elaboración en la traducción de textos legales, c) criterios de presentación de las dobles versiones de un mismo texto legal, y d) validez de ambas versiones y criterio de primacía en caso de duda o contradicción. Finalizó estableciendo unas propuestas de directrices sobre los aspectos previamente abordados.

III. La segunda jornada estuvo dedicada a los temas de integración de diferentes normativas en el ordenamiento estatal, y promulgación y publicación de las normas.

Abrió la sesión I. Lasagabaster (prof. titular de Derecho Administrativo) con la ponencia *Integración del derecho autonómico en el ordenamiento estatal*. Señaló en primer lugar la existencia de unos condicionantes genéricos sobre dicha cuestión, como son el impreciso y deficiente reparto de competencias y la judicialización de la relación Estado-Comunidades Autónomas. Más adelante, llevó a cabo un análisis pormenorizado de los siguientes aspectos: el concepto de «bases», «normas básicas» o «legislación básica», el principio de la supletoriedad, las cláusulas de garantía, la reiteración del texto estatal en la disposición autonómica, y la normativa estatal que modifica la autonómica. Para finalizar propuso una serie de catorce directrices de técnica legislativa a fin de una mejor integración del ordenamiento estatal y los autonómicos.

Le siguió en el uso de la palabra E. Alonso García (Letrado del Consejo de Estado y prof. titular de Derecho Constitucional) quien se ocupó de *Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo*. El ponente analizó los problemas de «implementación» de algunas fuentes de derecho comunitario como son los reglamentos y las directivas comunitarias. Respecto de los primeros, la regla general es que son directamente aplicables (por lo que no darán lugar a actividad normativa alguna ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas). No obstante —señaló— existen tres excepciones que sí pueden dar lugar a medidas de implementación. La directiva comunitaria normalmente dará lugar a la promulgación de normas, cuyo rango estará en función del de la norma incompatible con la directiva objeto de derogación o modificación. Se abordó asimismo la cuestión respecto de otros actos comunitarios.

A continuación C. Viver Pi Suñe (catedrático de Derecho Constitucional) disertó sobre *Disposiciones transitorias*. El autor llevó a cabo un estudio de carácter estrictamente técnico-legislativo, sin inmiscuirse en aspectos dogmáticos o de política legislativa. Analizó dos cuestiones: qué tipo de preceptos deben situarse en las disposiciones transitorias, y cómo deben redactarse estas cláusulas desde el punto de vista formal. Una vez analizados ambos aspectos formuló una serie de directrices acerca de los mismos.

El siguiente en tomar la palabra fue J. L. Peñaranda Ramos (Letrado de las Cortes Generales) que lo hizo sobre *Disposiciones derogatorias de las leyes*. Después

de analizar el concepto y alcance de la derogación se centró en el examen de las diferentes disposiciones derogatorias: expresas y tácitas, criticando esta distinción y sustituyéndola por la de derogaciones útiles e inútiles, y derogación por incompatibilidad de una nueva regulación normativa. Señaló dos importantes criterios que deben seguir las disposiciones derogatorias: de un lado, deben expresar el objeto de la derogación, y de otro, deben detallar al máximo su contenido. Más adelante concretó las consideraciones anteriores en unas directrices expresivas de los criterios que han de presidir la elaboración de las disposiciones derogatorias.

La sesión vespertina comenzó con la ponencia de J. L. Fuertes Suárez (abogado del Estado) con el tema *Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario*. El objeto de la misma fue el modelo de las relaciones entre la ley y el reglamento, la estructura del mismo y las relaciones que dentro de él se dan entre los diversos elementos. Analizó sucesivamente las posturas mantenidas por la doctrina española, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, señalando al final una serie de conclusiones y directrices.

IV. Al tema de promulgación y publicación se dedicaron dos ponencias. La primera estuvo a cargo de J. Salas Hernández (catedrático de Derecho Administrativo y Letrado del Tribunal Constitucional) sobre *Promulgación y publicación de normas*. El ponente se centró en el análisis de la práctica legislativa sobre el tema, deteniéndose en tres puntos: la inmutabilidad en las fórmulas utilizadas por las diferentes Comunidades Autónomas, las distintas fórmulas empleadas por aquéllas, y el problema del bilingüismo en la publicación. Finalmente hizo algunas propuestas sobre la fórmula promulgatoria que él consideraba más correcta.

Más tarde E. Jiménez Aparicio (abogado del Estado) disertó sobre *Actualización de textos*. Abordó las siguientes cuestiones: concepto de actualización, causas de la actualización legislativa (erratas, proliferación legislativa, leyes modificativas, etc.), formas de actualización y valor del texto actualizado, y técnicas de actualización. En último lugar, y reconociendo la dificultad que en nuestro derecho presenta la actualización de leyes, el autor estableció una serie de directivas prácticas para llevar a efecto dicha técnica.

V. El último día, dedicado al tema de la eficacia de las directrices, estuvo a cargo de L. Aguiló Lucía (Letrado Mayor de las Cortes Valencianas y prof. titular de Derecho Constitucional) y B. Pendas García (Letrado de las Cortes Generales y prof. de Derecho Constitucional).

L. Aguiló abordó el tema de *Competencia para dictar directrices de técnica legislativa*. En un primer momento trató de los órganos que participan en la elaboración de la ley, para más tarde plantear el problema del órgano más conveniente para tener la competencia de dictar directrices, analizando tres hipótesis: adscribir dicha competencia al Gobierno, al Parlamento y a una comisión técnica. El autor se inclinó por la segunda de las hipótesis, sin dejar, sin embargo, de estudiar los problemas que la misma plantea.

Cerró el Seminario B. Pendas con la ponencia *Función de los Parlamentos en materia legislativa*. El ponente examinó las diferentes etapas del procedimiento legislativo (desde el punto de vista de la técnica legislativa) poniendo de relieve las dificultades de control técnico que plantean los Decretos-Leyes, así como las expectativas que suscita el análisis formal y material de los Decretos Legislativos. Finalmente formuló algunas propuestas específicas de reforma del procedimiento legislativo con el objetivo de mejorar la calidad de las leyes actuando sobre el procedimiento de formación de la voluntad del legislador.