

Informática y técnica legislativa

JOSÉ ANTONIO DOMÍNGUEZ LUIS

*Jefe de Servicio de Bases de Datos Locales (Dirección General
Régimen Jurídico-MAP)*

*Profesor A. de Derecho Administrativo de la Universidad
Carlos III de Madrid.*

(ESPAÑA)

SUMARIO

- 1.-LA NORMA COMO NECESIDAD CUALITATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO.
- 2.-LA TECNICA LEGISLATIVA.
 - 2.1.-La Informática y la normalización del lenguaje legal.
 - 2.2.-Paradigmas de una defectuosa técnica legislativa.
 - 2.3.-Responsables de la técnica legislativa.
 - 2.4.-Reglas para una buena técnica legislativa: la respuesta institucional nacional y comunitaria.
- 3.-CONCLUSIONES.

1. LA NORMA COMO NECESIDAD CUALITATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO

La progresión dinámica que caracteriza el proceso de cambio social que estamos viviendo tiende a discurrir paralelamente con la serie de transformaciones jurídico-políticas que interactivamente la sociedad toda experimenta, en una suerte de búsqueda constante de un ritmo isócrono exponente de la ordenada vertebración de ambos fenómenos. En este contexto adquiere parti-

cular significación el Derecho –la Ley– como elemento racionalizador del ejercicio político en aras siempre de conseguir la deseada articulación social. De esta manera, lo jurídico, o más precisamente, lo normativo se presenta como un elemento fundamental de racionalización en la cohesión del conjunto, evocando así la ya clásica concepción tomista de la Ley como «ordinatio rationis ad bonum commune ...». Es decir, el Derecho, la norma jurídica, se refiere al orden directivo de las acciones humanas dirigidas a la satisfacción del interés comunitario establecido y garantizado por la autoridad social. Se plantea entonces dotar a ese conjunto ordinamental del grado de complejidad preciso para asegurar la armónica convivencia del haz posible de conductas individuales. Ahora bien, la pretensión –legítima en todo caso– de encauzar jurídicamente la totalidad de los fenómenos que la realidad puede ofrecer presenta con frecuencia un riesgo notable, a saber: un **expansionismo** tal del ordenamiento jurídico (al menos en sectores específicos del mismo) que termina por desbordar cuales quiera previsiones cuantitativas al respecto provocando una plétora indómita de producciones normativas que invade las páginas de los diarios oficiales. Ello da lugar a una situación calificada como «elefantiasis legislativa desordenada», manifestación propia de un tiempo significado por su «inflación legislativa» que convierte al ordenamiento jurídico en una fronda inextricable de preceptos de toda índole y condición que se resisten al conocimiento preciso y a su aplicación uniforme por parte de los operadores jurídicos. La cuestión no es baladí; por el contrario, puede adquirir tintes de cierto dramatismo si comprobamos que en la maraña normativa se albergan los gérmenes propios de la hipertrofia funcional del ordenamiento jurídico.

Advertimos, pues, una trasposición de términos evidente: de la juridificación del hecho social hemos pasado al revisionismo incesante del Derecho por la sociedad, contemplando atónitos el recambio permanente de normas que prontamente devienen obsoletas o baldías, fenómeno este que se deja sentir preferentemente en el ámbito de la legislación administrativa. Al final el ordenamiento jurídico adquiere el perfil de un mero agregado de normas resultante de un proceso «industrializado» de producción normativa, desvirtuándose así su tradicional configuración dogmática como conjunto estructurado de elementos integrantes de una totalidad plural sobre la base de la interconexión condicionada de los mismos, caracterizador de un «sistema total de transformaciones autorreguladoras». Paralelamente, y como consecuencia de este crecimiento desenfrenado del ordenamiento jurídico, la norma renuncia a sus siempre deseados caracteres de claridad, coherencia y determinación legislativas trucándolos por oropeles de opacidad y confusión, olvidando así la sabia recomendación de San Isidoro para quien la Ley había de ser **manifiesta, a fin de evitar que por su oscuridad pudiera contener algo capcioso o falaz**. Y es que, en definitiva, la proliferación normativa acaba por desmerecer el estilo cuidado y depurado que el producto normativo exige

como garantía cualificadora, superando cualquier estigma patológico que delata su imperfección, expresada fundamentalmente en la imprecisión técnica y en la incoherencia estructural. La nociva repercusión de un estado tal de cosas no sólo es apreciable a la hora de operar con el instrumento normativo en el tráfico jurídico, sino que –y ello reviste una mayor gravedad– constituye un atentado explícito contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el **principio de seguridad jurídica**, cuya sustancialidad acrisoladora ha sido destacada por el Tribunal Constitucional (Sentencia 27/1981 de 20 de julio) al considerarlo como núcleo o síntesis de los demás principios enunciados en el artículo 9.3 de la Constitución Española, subrayando la dimensión que el mismo alcanza de conocimiento y certeza del Derecho positivo en cuanto «**suma de certeza y legalidad**».

2. LA TECNICA LEGISLATIVA

2.1. La informática y la normalización del lenguaje legal.

Precisamente, en aras de lograr un nivel óptimo de corrección en la redacción de las normas jurídicas, principalmente leyes, eliminar los defectos de que habitualmente adolecen y evitar así los inconvenientes que genera toda situación de crisis legislativa, surge una técnica eminentemente formal, conocida como **legística o técnica legislativa** propiamente dicha, que formaría parte, como rama especializada, de un saber más amplio y general: **la ciencia de la legislación o ciencia legislativa**. Esta disciplina tiene por objeto el estudio de la legislación en su aspecto evaluativo, institucional y procedimental, es decir, el proceso general de producción de las leyes y normas. Por su parte, la técnica legislativa tiene, según este mismo autor, un objeto más concreto dirigido a establecer las condiciones de una mejor comprensión del texto legislativo reduciendo el área de incertidumbre, de indeterminación y de ambigüedad. O, utilizando una expresión más sintética, podríamos decir que la legística atiende a la regulación de una correcta redacción del texto legislativo. Así pues, el objeto de análisis de la técnica legislativa tiene como ámbito primero de observación el lenguaje legal, o sea, aquella parte del lenguaje natural que constituye el instrumento de expresión de una legislación determinada, sirviendo de vehículo para la transmisión del mensaje creado por el legislador y que habitualmente se configura como proposiciones de carácter prescriptivo. Esta «naturalidad» del lenguaje legal contrasta con la «artificialidad» de otros lenguajes especiales (e. g. el matemático), lo que impide en aquel su exactitud y, en consecuencia, le hace más vulnerable a padecer defectos y vicios que pueden resumirse en los términos de una mayor confusión, inconexión e imprecisión. Las anomalías pueden referirse tanto a los aspectos **ortográficos** (uso incorrecto de letras mayúsculas, comas, abreviaturas), como **semánticos** (empleo de conceptos oscuros, polisemia, neologismos, eufemismos), **estilísticos** (falta de claridad, sencillez y brevedad) o **estructurales** (alteración arbitraria del orden de las frases, cons-

trucción artificiosa y confusa de los párrafos). Estas lacras lingüísticas y sintácticas hacen muy problemática la utilización informático-formalizada del lenguaje legal.

Precisamente, la necesidad de desarrollar un proceso interactivo entre el mundo del Derecho y el de la informática como exigencia insoslayable en la situación actual de explosión documental y avance tecnológico, obliga a la articulación de un lenguaje formalizado en la norma jurídica que modelice un estructura de expresión legal que permita el tratamiento informático de ésta. Ha de tenderse pues hacia una **normalización del lenguaje jurídico** sobre la base de la **organización, simplificación y optimización del razonamiento jurídico**, superando los defectos que tradicionalmente persiguen a las normas legales y que dificultan –como ya se ha indicado– su comprensión y aplicación. En este sentido la opinión generalizada de los estudiosos del tema coincide en señalar que la redacción actual de las normas jurídicas –representadas en las leyes– presenta vicios importantes que entorpecen, cuando no vedan, la aplicación informática en el campo jurídico, y al respecto se destacan los siguientes: omisión de palabras, términos o nociones que sólo aparecen implícitas en el texto normativo, empleo de palabras polisémicas sin especificar su verdadero sentido, incoherencias estructurales, referencias genéricas a otros conceptos, o derogaciones tácitas, entre otros.

Por tanto, es imprescindible un ánimo renovador de las actuales estructuras dirigido a conseguir un lenguaje legal rico en calidad y corrección, para lo cual éste ha de reunir una serie de cualidades que podríamos resumir así: **peculiaridad (técnico), precisión, claridad, legalidad, ordenación y, sobre todo, brevedad**. En otros términos, se trata de desligarse de la **ambigüedad e indeterminación** que habitualmente acompañan al texto legislativo y contaminan la claridad y transparencia de la ley y dificultando, por tanto, la representación del conocimiento del sector material objeto de la regulación, lo que determinará indefectiblemente la pérdida de credibilidad en el destinatario con la subsiguiente merma en el nivel de eficiencia y eficacia legales. En tales circunstancias es prácticamente imposible:

- a) reconocer fluidez al mensaje normativo que se transmite (**desmérito de redacción o comunicativo**),
- b) facilitar la correspondencia del comportamiento de los ciudadanos con las premisas normativas (**desmérito de eficiencia o aplicativo**), y
- c) permitir la inserción armónica de la ley en el orden estructural jurídico (**desmérito de juridicidad formal o sistémico**).

En resumen, ofrecemos una apuesta definitiva por la **sencillez, armonía y precisión** del texto legislativo, empleando en ello todo el arsenal de instrumentos efectivos que el lenguaje pone a disposición nuestra: términos diversificados y ricos, pero concisos y precisos; frases cortas; adecuada utilización de los signos ortográficos; empleo correcto de pronombre; orden en la cons-

trucción sintáctica; fórmulas proposicionales activas y positivas, etc. El amplio y heterogéneo espectro de sujetos a los que la norma se dirige (jueces, funcionarios, colectivos diversos y específicos, ciudadanos en general) requiere en esta una fácil accesibilidad y comprensión, pues el principio de eficacia general de las normas jurídicas no permite alegar su desconocimiento o ignorancia como excusa para el cumplimiento u observancia de las mismas (art 6.1 del Código Civil).

2.2. Paradíjmas de una defectuosa técnica legislativa.

Es evidente que las normas jurídicas juegan un papel fundamental en nuestra sociedad, no ya sólo desde la perspectiva del poder público que usa de ellas como instrumentos regularizadores de los comportamientos subjetivos, sino –y ello resulta quizás más destacable– desde la consideración del ciudadano que interviene como protagonista sobresaliente del juego relacional intersubjetivo, resultando ser al mismo tiempo el principal afectado por los contenidos dispositivos de aquellas. En este sentido hay que señalar que uno de los requisitos básicos para que la norma jurídica despliegue el nivel de eficacia pretendido desde su primigenia concepción consiste en que la misma alcance el grado de comunicabilidad necesario para ser vehículo de conocimiento para sus potenciales destinatarios. Ello representa la condición esencial para su observancia, adecuando así el comportamiento individual al diseño jurídico-normativo. Y como fácilmente puede colegirse de lo expuesto hasta el momento, la **capacidad comunicativa** de la norma jurídica depende sobremanera del lenguaje con el que la misma se expresa, que, repitámoslo una vez más, ha de ser **claro y sencillo**, eludiendo formulaciones oscuras y ambiguas, así como construcciones artificiosas y embrolladas que convierten al texto normativo en un jeroglífico de difícil comprensión incluso para el más avezado de los operadores jurídicos. Si lo que se pretende es acercar el Derecho al ciudadano, ello únicamente será posible facilitando la inteligibilidad del mismo al común de éstos. En este sentido, preceptos tales como el artículo 1088 del Código Civil («Toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa»), o el artículo 1254 del mismo cuerpo legal («El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio») son un ejemplo palpable del buen hacer legislativo, con un nivel de comprensibilidad envidiable.

Sin embargo, lamentablemente nuestro vigente ordenamiento jurídico ofrece ejemplos múltiples de carácter absolutamente contrario a la llaneza y simplicidad de los que acabamos de referir, encontrándonos con un buen número de normas que incurren en tachas manifiestas de lo que debiera ser un uso racional de la técnica legislativa. Al respecto veamos algunos ejemplos de este segundo grupo de normas que adolecen de vicios de redacción y expresivos.

—En ocasiones se utilizan conceptos jurídicos de forma indebida. Así el artículo 143.2 de la CE, al referirse a los sujetos de la iniciativa económica, señala entre estos las «Diputaciones interesadas» en correspondencia con los otros sujetos de la misma, a saber los «municipios», lo que constituye un claro error y una falta de concordancia, pues, configurándose la Diputación como órgano representativo del Gobierno y la Administración autónoma de la provincia (art. 141.2 CE), su equivalente en el nivel municipal es el Ayuntamiento (art. 140 CE). En otro nivel se sitúa, precisamente, la correspondencia entre provincias y municipios, en cuanto integrantes unas y otras, junto a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), del esquema de organización territorial del Estado, como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE).

—Otras veces es la utilización de un terminología equívoca, no unívoca: en este sentido el art. 162.1, b) CE, al referirse a la legitimación para interponer el recurso de amparo, reconoce explícitamente ésta a «toda persona natural o jurídica». En cambio el art. 46.1,a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se refiere a «la persona directamente afectada» como legitimada para interponer dicho recurso, surgiendo aquí ya un primer motivo de duda: ¿Se trata de persona física o jurídica?. No queda aquí la cosa, sino que el art. 41.2 de la misma LOTC introduce un nuevo factor de confusión al señalar que el recurso de amparo «protege a todos los ciudadanos». ¿En qué quedamos pues? ¿Hablamos de persona afectada, o de persona natural o jurídica, o de ciudadano?.

—Y qué decir de la utilización de términos polisémicos sin determinar su concreto significado en el contexto de la norma en cuestión. Buen ejemplo de ello lo encontramos en el controvertido art. 149.1 CE que recoge el ámbito material atribuido a la competencia exclusiva del Estado en el marco de la organización territorial de éste. Al respecto, y después de la lectura del indicado precepto ¿qué ha de entenderse por «ordenación», «coordinación», «planificación», «fomento», «bases», «condiciones básicas», «normas básicas», «comunicaciones», «Administración de Justicia», «procedimiento administrativo común», etc.? Son estas interrogantes que el legislador constituyente debería haber clarificado previamente, a fin de ampliar el grado de certidumbre y precisión del precepto en el que tales expresiones se insertan. No hacerlo así ha obligado a una labor ingente en este sentido por parte del Tribunal Constitucional a fin de esclarecer el significado concreto de aquéllas, a fin de favorecer las relaciones entre la Administración del Estado y las de las CC.AA.

—Por su parte, la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, brinda ejemplos claros de vicios léxico-gramaticales:

- El art. 18.1 dice: «Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá a oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma». Al emplear el anafórico «la misma» podemos

preguntarnos ¿a qué supuestos se refieren: a los recogidos en la queja o a los que constituyen la base de la investigación?. La duda podría fácilmente haberse evitado utilizando un pronombre: «aquella» o «ésta».

- El art. 19.2 dispone que «... en la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue...». ¿A quién se refiere el «él»: al Defensor del Pueblo o a su Adjunto? La cuestión igualmente se hubiera salvado mediante el empleo del pronombre «aquél» o «éste».

- El art. 27 señala que: «Los gastos efectuados o perjuicios materiales causados a los particulares que no hayan promovido la queja, al ser llamados a informar por el Defensor del Pueblo, serán compensados con cargo a su presupuesto, una vez justificados debidamente». Se comprueba aquí el recurso –frecuente por lo demás– a mezclar campos semánticos que poseen significado individualizado, favoreciendo la incomprensión correcta del texto. Por ello proponemos en este caso una redacción más inteligible: «Los particulares que no hayan promovido la queja serán compensados de los gastos efectuados o de los perjuicios padecidos en el caso de ser llamados a informar por el Defensor del Pueblo. Esta compensación se establecerá con cargo al presupuesto del Defensor del Pueblo y solamente se hará efectiva cuando dichos gastos o perjuicios sean justificados debidamente».

- El art. 30.2 establece lo siguiente: «Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada...». En esta breve referencia comprobamos el abuso de expresiones con significado implícito e indeterminado, porque ¿cuánto comprende el «plazo razonable»? Mejor hubiera sido fijar la duración del mismo, cualquiera que ésta hubiera sido. Y, por otra parte, ¿cuál podemos considerar como «medida adecuada»?

–Frecuentemente se utilizan nuestras normas la redacción en sentido negativo, induciendo a fácil confusión. Por ejemplo la siempre elogiada Ley de Procedimiento Administrativo dispone en el art. 46.2 lo siguiente: «Los actos administrativos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquéllos para los que no fuese exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto de los últimos en tanto no sean publicados legalmente». Consideramos más correcta la redacción en sentido positivo del precepto, que podría adoptar el siguiente tenor: «Los actos administrativos que tengan por destinatario un conjunto indeterminado de sujetos, así como los actos que no exijan notificación personal, solamente producirán efectos a los destinatarios a partir de su publicación legal».

Sin embargo no es preciso recurrir a ejemplos pertenecientes a normas más o menos antiguas, porque aún hoy las normas que siguen engrosando las páginas de los diarios oficiales continúan presentando los mismos defectos que aquí estamos denunciando. Y como para muestra bien vale un botón,

veamos algunos de ellos tomados de una reciente norma cuya aplicación está resultando controvertida: nos referimos –claro está– al Reglamento General de Circulación aprobado por Real Decreto 13/1992 de 17 de enero (BOE n.27 de 31 de enero). A lo largo de su articulado encontramos deficiencias de redacción que ensombrecen su comprensión, aún cuando en su exposición de motivos se alude expresamente al seguimiento de las reglas de técnica legislativa al transcribir, se dice, los preceptos de la Ley que dicho Reglamento desarrolla, haciéndose constar dicha transcripción en el artículo correspondiente.

–El Título de la norma utiliza la expresión «vehículos a motor», reiterada en los artículos 27.1 y 116 entre otros. Paralelamente habla de «vehículos de motor» en los arts. 100.1 y 101.1 entre otros. ¿Existe alguna diferencia entre un tipo u otro de vehículos? Y si no existe tal ¿por qué no se utiliza la misma expresión en todos los casos?

–El art. 9.2, a), refiriéndose al cómputo del número de personas transportadas, dispone que «No se contará cada menor de dos años que vaya al cuidado de un adulto, distinto del conductor, si no ocupa plaza». Este tenor suscita algunas dudas:

1.^a Al decir «cada menor de dos años», parece que se da por supuesto que siempre se ha de transportar una pluralidad de personas menores de dos años. Mejor hubiera sido utilizar la expresión «al menor de dos años».

2.^a Cuando dice «que vaya al cuidado de un adulto», ¿significa que el adulto es cuidado por el menor o viceversa? porque ambas posibilidades caben. Mejor sería decir «el menor de dos años que vaya cuidado por un adulto».

3.^a «Si no ocupa plaza», ¿quién: el menor de dos años o el adulto?

–El art. 22.1 establece: «Las pruebas para la detección de la posible intoxicación por alcohol consistirán normalmente en la verificación del aire espirado mediante alcoholímetros oficialmente autorizados que determinarán de forma cuantitativa el grado de impregnación alcohólica y se practicarán por los agentes encargados de la vigilancia del tráfico». Es evidente que la ausencia en este párrafo de signos ortográficos indicadores de pausa constituye una apuesta para que el lector-conductor ejercite la espiración de aire con vistas a futuras probables pruebas de detección alcohólica. Por otra parte, entendemos que las pruebas de detección alcohólica consistirán en el «análisis» del aire espirado a fin de determinar su composición, más no en su «verificación» pues con ésta solamente comprobaremos si el sujeto en cuestión espira o no aire.

–El art. 29.1 utiliza el término «rebasamiento», neologismo discutible procedente de la sustantivación del verbo «rebasar», cuando en el art. 88 se emplea el término usual de «adelantamiento».

—En los arts. 98.1, 99.1, 100.1, 101, 105.1 y 123 se dice que «... el vehículo que circule entre la puesta y la salida del sol...», expresión esta que consideramos no ajustada semánticamente puesto que la misma se refiere normalmente al recorrido entre dos puntos en el espacio, cuando en éste caso lo que se pretende indicar es un recorrido en el tiempo. En consecuencia sería más correcto decir: «... el vehículo que circule durante el período de tiempo comprendido entre la puesta y la salida del sol...».

—El art. 131 habla de «señales circunstanciales»: ¿qué quiere indicarse con ésta expresión? ¿se refiere a señales que, por azar, pueden o no estar en la vía? o ¿se trata más bien de las señales que «modifican circunstancialmente» el régimen normal de utilización de la vía?

—El art. 138 dispone lo siguiente: «Las indicaciones escritas en las señales se expresarán al menos en el idioma español oficial en todo el territorio del Estado». Esta redacción adolece de una falta evidente de sistemática jurídica, a la vez que introduce las siempre evitables expresiones eufemísticas, pues ¿no señala explícitamente el art. 3.1 CE que la «lengua oficial del Estado es el castellano»? ¿por qué entonces no decir simple y llanamente que «las indicaciones escritas en las señales se expresarán al menos en castellano en todo el territorio del Estado»?

o ¿es que el idioma español oficial del Estado es distinto de la lengua oficial de éste?

2.3. Responsables de la Técnica Legislativa.

Evidentemente, los sujetos que han de asumir la responsabilidad de hacer leyes de mejor calidad son precisamente aquellos que protagonizan el proceso formativo de las mismas, el cual se articula en dos fases claramente diferenciadas:

- la fase de iniciativa legislativa o fase preparlamentaria.
- la fase de debate y aprobación parlamentaria.

Normalmente, la segunda es objeto de una regulación mucho más detenida y pormenorizada que la primera, y buen ejemplo de ello lo son los preceptos que le dedica nuestro texto constitucional (arts. 89 a 91 CE) y, sobre todo, los que contienen los respectivos Reglamentos Parlamentarios (arts. 110 y ss. del Reglamento del Congreso y 110 y ss. del Reglamento del Senado). La fase preparlamentaria solamente se contempla en el art. 87 CE con carácter general y en los arts. 88 y 89 respecto de los proyectos y proposiciones de ley, respectivamente, siendo escasa también la referencia específica a la misma en los Reglamentos Parlamentarios (arts. 108 y 109 del Reglamento del Congreso y 104 a 109 del Reglamento del Senado).

Este diferente tratamiento regulador no debe inducir a confusión, ya que, si bien la segunda fase reviste un carácter esencial dentro del procedimiento legislativo, no por ello hay que olvidar, sobre todo por lo que aquí interesa,

que en la fase preparlamentaria la futura ley adquiere la configuración previa que habrá de condicionar su estructura definitiva. Y constituyendo la figura del «proyecto de ley» la fórmula más habitualmente utilizada para incitar a la apertura del procedimiento legislativo, al menos en los sistemas políticos de fuerte presencia del poder ejecutivo, buena parte de esa responsabilidad a que antes aludíamos corresponde al Gobierno, a cuyo órgano colegiado superior, el Consejo de Ministros, compete la aprobación de tales proyectos (art. 88 CE). Este, a través de los respectivos Departamentos ministeriales encargados de elaborar los anteproyectos de ley (art. 14.2 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), deberá velar para que en los equipos o grupos de trabajo encargados de preparar estos últimos existan personas que reúnan los niveles de capacidad y aptitud necesarias para, entre otras finalidades, garantizar la calidad expositivo-formal de los contenidos normativos.

Es más, entendemos que este celo que debe guardar el ejecutivo en su actuación preparlamentaria también ha de extenderse al resto de procedimientos existentes en el ámbito de la Administración Pública para la elaboración de normas y toma de decisiones, pues, constituyendo éstas los instrumentos fundamentales de la intervención administrativa en el campo de la realidad social, el nivel de formalización correcta y transparente de las mismas sigue siendo condición esencial para la eficacia de aparato administrativo. Pero ello representa otro tema de estudio que requiere un tratamiento individualizado y más profundo.

Idéntica preocupación, acrecentada si cabe por el particular protagonismo que ostenta en el proceso legislativo (art. 66.2 CE) incumbe a las Cortes Generales, pues precisamente un factor determinante del deficiente nivel de calidad de las leyes lo constituye la necesidad frecuente de adoptar soluciones de consenso para superar las discrepancias políticas que sobre asuntos de especial interés (y nimios incluso) se suscitan en los sistemas de democracia parlamentaria. Y como quiera que tales fórmulas transaccionales exigen fácilmente una concreción conceptual de la terminología siempre dúctil y maleable del discurso político, el resultado es a menudo una construcción lingüística confusa y oscura, plagada de artificios gramaticales que introducen grados de abstracción que dificultan la comprensión y otorgan posteriormente ámbitos de discrecionalidad evidentes al operador jurídico. Bueno es recordar en este punto la advertencia que hace Engisch, cuando afirma que las leyes mismas, en todas las ramas del Derecho, están actualmente construidas de tal manera que los jueces y funcionarios de la Administración no encuentran y fundamentan sus decisiones a través de la subsunción bajo firmes conceptos jurídicos cuyo contenido se revela con certeza a través de la interpretación, sino que tienen que valorar autónomamente y que decidir y disponer como colegisladores.

2.4. Reglas para una buena Técnica Legislativa: La respuesta institucional nacional y comunitaria.

Corresponde, obviamente a los responsables de la elaboración de las normas en sus diferentes fases velar para que éstas adquirieran una cota cada vez mayor de dignidad cualitativa. En este sentido, la reacción tanto de la Administración como del Parlamento proponiendo las medidas reguladoras atinentes a tal fin ha resultado, creemos, algo tardías en relación con las necesidades que al respecto se habían ido originando, como prueban algunos de los ejemplos mostrados anteriormente. No obstante como «más vale tarde que nunca», hemos de congratularnos de que dicha reacción se haya finalmente producido y esperamos que de la misma se deriven los resultados apetecidos por todos.

En primer lugar, han sido las Cortes Generales –órgano constitucional que ejerce la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE)– el primero en manifestar su preocupación por la mejora de la calidad de los productos legislativos que en su seno se confeccionan, y prueba de ello son las «**Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado**» aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989. Concretamente, en la norma cuarta, apartado a), se señala como tarea a desarrollar por los Letrados de las Cortes, en apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones, la de:

«a) Redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe con el siguiente contenido:

–**Incidencia** de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referencias de Derecho Comunitario y previsiones de los ordenamientos extranjeros que puedan resultar ilustrativos para la valoración del texto en tramitación.

–**Análisis técnico-legislativo** del proyecto o proposición, argumentando sobre la **corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos**, sobre el **rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo**, sobre la **corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias**, sobre la **suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias**, y, en general, sobre la **adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras**.

–**Análisis jurídico** del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional.»

Por su parte, y por lo que se refiere al ámbito del Poder Ejecutivo, el Consejo de Ministros, en la reunión de fecha 18 de octubre de 1991, adoptó un **Acuerdo por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley**, que fue publicado mediante Resolución de 15 de noviembre de 1991 de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno (BOE n.º 276, de 18 de noviembre). Como señala el título mismo del Acuerdo, se recoge en él las reglas o pautas de técnica legislativa destinadas preferentemente a servir en la redacción de los Anteproyectos de Ley. En una fase posterior se pretende contar con aquellas otras reglas relativas a los proyectos de disposiciones administrativas generales en sus diferentes rangos (Decretos, Ordenes Ministeriales, Resoluciones Generales...). Curiosamente, y en correspondencia con lo expresado en páginas anteriores, dicho Acuerdo hace especial mención a la realización del **principio de la seguridad jurídica**, el cual —como vimos— sintetiza perfectamente el haz de ventajas derivadas de la mayor calidad técnica de las normas en general y de las leyes en particular, condensadas en las notas de **claridad, rigor y exactitud, coherencia y armonía**. En resumen, el catálogo de directrices —hasta un total de 37— que implanta el Acuerdo en relación con la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley tiene como puntos destacados de aplicación referencial los siguientes:

- I. Título:
 - Partes
 - Clase
 - Contenido y objeto
- II. Exposición de Motivos:
 - Denominación
 - Uso
- III. Parte dispositiva:
 - Disposiciones directivas referidas al alcance, finalidad o propósito del Anteproyecto.
- IV. Parte dispositiva. Sistemática y división:
 - Responderá a un criterio único de ordenación, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, sin dejar huecos y lagunas.
 - La división seguirá la tradicional clasificación facultativa en libros, títulos, capítulos, secciones y artículos, incluyendo la parte final y, en su caso, los anexos.
- V. Parte final:
 - Distribuida en disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, y, eventualmente integrada también por la referencia a los regímenes jurídicos especiales, mandatos de contenido no normativo, cláusulas de salvaguardia del rango (de disposiciones

o de competencias) y habilitaciones para el desarrollo reglamentario.–Asimismo, fijación de la entrada en vigor de la norma.

VI. Anexos.

VII. Anteproyectos de Leyes modificativos.

–Se integrarán por el título «ad hoc», la división en artículos o, en su caso, en capítulos y la indicación específica del texto marco y del texto de regulación.

Como puede observarse, las sugerencias legísticas del Acuerdo se concreta exclusivamente en los aspectos formal y estructural de los Anteproyectos de Ley. En cambio, ninguna referencia se realiza respecto de los aspectos relativos a la redacción del texto de los mismos, cuestión ésta de importancia capital como venimos diciendo. Tan sólo se apuntan dos leves indicaciones a tal extremo: en primer lugar, la directriz 10 –bajo el rótulo «reglas generales», dentro del apartado IV– al señalarse que la redacción de la parte dispositiva del Anteproyecto de Ley, dentro de un criterio único de ordenación, irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal. Criterios éstos de evidente amplitud. Por su parte, la directriz 18 –bajo el rótulo «artículos: redacción y división»– establece como parámetros orientadores básicos para la redacción de un artículo los siguientes: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea... además fija normas de división en párrafos o apartados, así como reglas de tabulación.

Finalmente, es necesario hacer referencia a las **Reglas de técnica legislativa para uso de los Servicios de la Comisión**, desarrolladas por ésta institución comunitaria en 1985. Concretamente la idea surge por iniciativa del Secretariado General y del Servicio Jurídico de la misma, preocupados por establecer unas reglas de técnicas legislativas que sirvieran de referente a seguir para la redacción de actos jurídicos que la Comisión deba adoptar o proponer al Consejo. En éste sentido, se constata como paralelamente al desarrollo considerable de la legislación comunitaria se ha desplegado un esfuerzo de reflexión por el servicio jurídico en relación permanente con los Servicios interesados de la Comisión y los juristas lingüistas del Consejo, tanto para resolver un gran número de problemas de técnica legislativa como para asegurar una estructura uniforme de los actos comunitarios. Las mencionadas Reglas constituyen un trabajo pormenorizado dirigido a dar respuesta al mayor número posible de cuestiones legísticas que pueden presentarse en relación con tales actos comunitarios, siendo buena prueba de ello el esquema o tabla de materias a que las mismas se refieren y que a continuación se exponen.

I. ESTRUCTURA DE LOS ACTOS

1. Generalidades
2. Título

- 2.1 Generalidades
- 2.2 Actos cuya publicación es condición de su aplicabilidad
 - a) Naturaleza del acto
 - b) Número oficial
 - c) Institución
 - d) Fecha
 - e) Título
- 2.3 Actos cuya publicación no es condición de su aplicabilidad
 - a) Denominación de los actos individuales CECA y decisiones «sui generis»
 - b) Número de publicación
 - c) Actos que no hacen fe en todas las lenguas
3. Institución autora y fórmula de adopción del acto
4. Visas
 - 4.1 Generalidades
 - 4.2 Forma
 - 4.3 Indicación de las disposiciones en virtud de las cuales el acto es adoptado
 - 4.4 Propuestas, consultas, informes, acuerdos y demandas
5. Considerandos
 - 5.1 Generalidades
 - 5.2 Alcance de la obligación de motivar
 - 5.3 Referencias de consultas
 - 5.4 Forma
6. Parte dispositiva
 - 6.1 Generalidades
 - 6.2 Disposiciones a omitir
 - 6.3 División:
 - a) Generalidades
 - b) Divisiones superiores: agrupamiento de artículos
 - c) División base: el artículo
 - d) Divisiones inferiores: subdivisiones del artículo
 - 6.4 Disposiciones que atribuyen poderes de ejecución
 - 6.5 Disposiciones modificativas
 - 6.6 Disposiciones derogatorias
 - 6.7 Disposiciones transitorias
 - 6.8 Artículo final
 - 6.8.1 Sobre la validez:
 - a) Generalidades
 - b) Entrada en vigor de los reglamentos
 - c) Fecha de la entrada en vigor

- d) Orientaciones para la determinación de la fecha
- e) Enunciado de medidas urgentes
- f) Aplicación retroactiva
- g) Aplicación diferida
- h) Eficacia de las directivas y de las decisiones
- i) Aplicación efectiva de directivas

6.8.2 Sobre la finalidad

6.8.3 Destinatarios

- 7. Fórmulas finales
 - 7.1 Nota sobre el carácter totalmente obligatorio del acto y de su aplicabilidad directa
- 8. Anexos y actos anexos
- 9. Notas a pie de página
 - 9.1 Generalidades
 - 9.2 Referencias al Diario Oficial

II. MODIFICACIONES DE LOS ACTOS

- 1. Generalidades
 - 1.1 Formas de modificación
 - 1.2 Elección de la forma de modificación
 - 1.3 Parelismo de las formas
- 2. Modificaciones materiales
- 3. Modificaciones del texto
 - 3.1 Objeto de las modificaciones
 - 3.2 Estructura del acto modificativo
 - 3.3 Otras reglas
 - a) Entrada en vigor
 - b) Redacción
- 4. Refundiciones
 - 4.1 Generalidades
 - 4.2 Motivación
- 5. Codificaciones
 - 5.1 Codificación declaratoria o constitutiva
 - 5.2 Codificación vertical u horizontal
 - 5.3 Forma
- 6. Actos periódicos
 - 6.1 Generalidades
 - 6.2 Motivación
 - 6.3 Duración de la aplicación
- 7. Rectificaciones de errores materiales
 - 7.1 Generalidades

- a) Práctica de la Comisión
- b) Práctica del Consejo

7.2 Retroactividad

III. REGLAS GENERALES Y DIVERSAS

1. Terminología

1.1 Transparencia de los textos

- a) Regla general
- b) Coherencia
- c) Fidelidad a los precedentes
- d) Elección del término propio
- e) Utilización de términos en su acepción usual
- f) Definiciones

1.2 Conformidad de las versiones lingüísticas

2. Reglas de presentación

2.1 Estructura de las frases

2.2 Escritura de términos numéricos

2.3 Abreviaturas (siglas)

2.4 Mayúsculas y minúsculas

- a) Nombres propios de personas
- b) Nombres protocolarios de Estados
- c) Denominación de organizaciones, instituciones, órganos, etc.
- d) Siglas

3. Reglas de protocolo

3.1 Orden de cita de las Comunidades en los títulos de los actos comunes a éstas.

3.2 Orden de cita de los Tratados que instituyen las Comunidades

3.3 Orden de cita y denominación de los Estados: Estados miembros y Países terceros

3.4 Orden de cita de las lenguas

3.5 Orden de los textos multilingües

4. Citas (referencia)

4.1 Generalidades

4.2 Citas en el título

4.3 Citas en el cuerpo del acto

4.3.1 Primera cita

- a) Regla de la mención íntegra
- b) Excepciones comunmente admitidas
- c) Práctica de la Comisión
- d) Citas de actos modificados

- 4.3.2 Nuevas citas
- 4.3.3 Cita de actos no publicados
- 4.4 Citas de las divisiones de la parte dispositiva
 - 4.4.1 Estructura de una cita
 - 4.4.2 Enumeración de citas
 - 4.4.3 Expresiones a evitar en una cita

En definitiva, las tres propuestas que se han expresado han de considerarse positivamente en la medida en que suponen un paso hacia delante en la línea propuesta de aspirar a un perfeccionamiento progresivo de los contenidos normativos desde la perspectiva de su correcta redacción y estructuración. Porque no debemos olvidar que el **Derecho es ante todo lenguaje**, en cuanto que este último posee una función constitutiva en relación con aquél por encima de la simplemente comunicativa. Y hasta tal punto es firme la conexión entre Derecho y lenguaje que la propia norma jurídica requiere estar enunciada lingüísticamente para que pueda identificarse y actuar. Lo que aún podríamos precisar añadiendo que dicha enunciación lingüística ha de ser tan **clara, correcta y armónica** que permita una correcta identificación y una adecuada y fácil actuación.

3. CONCLUSIONES

Como se ha apuntado en páginas anteriores, el aumento constante y progresivo del intervencionismo jurídico en el seno de la sociedad moderna tiene como consecuencia indefectible el incremento gradual de las producciones normativas, hasta tal punto que el expansionismo hiperbólico del ordenamiento jurídico –sobre todo en alguno de sus sectores– ha desembocado en la vigente situación de un enmarañado complejo normativo que dificulta sobremanera las posibilidades de su conocimiento y utilización por parte, incluso, de los propios operadores jurídicos. A esta desafortada amplificación cuantitativa se añade, agravando aún más el panorama ya de por sí borrasco, una calidad de los textos normativos que, en general, deja bastante que desear. En efecto si la vocación principal de la norma ha de consistir en articular el entramado de las relaciones intersubjetivas en condiciones de estabilidad –tendiendo en todo caso al efectivo acatamiento de sus contenidos preceptivos por parte de la sociedad– no cabe duda de que tal pretensión únicamente será viable facilitando, precisamente, el buen entendimiento y comprensión de los mismos.

Obviamente, ello exige que la formulación de los productos normativos se efectúe utilizando un lenguaje y un esquema de construcción legislativa que allane el camino hacia una tal aspiración. Se trata en definitiva de que el lenguaje utilizado en los textos legislativos, si bien no ha de prescindir de aquellos términos que aparecen como propios y específicos de esta ciencia especializada –el Derecho– o de alguno de sus sectores específicos, en cambio en lo demás ha de propender hacia una enunciación lingüística más nor-

malizada. Esto es lo que constituye el fenómeno denominado de estandarización, normalización o uniformización del lenguaje jurídico o legal, introduciendo los correctores necesarios para conseguir el nivel de precisión, claridad y univocidad deseado en las normas. A tal fin, y ocasión hemos tenido de comprobarlo, será preciso evitar algunos de los patológicos hábitos que caracterizan el actual procedimiento de elaboración de las normas, el cual, a fuerza de oscurantismo expositivo, ininteligibilidad conceptual, contradicción normativa, lagunas jurídicas, etc., convierten al ordenamiento jurídico en un laberinto de complicados entresijos.

En este contexto y como fórmula reparadora de esta situación, aparece la legística o técnica legislativa como procedimiento eminentemente formal dirigido al mejoramiento de los niveles de corrección en la redacción de los textos legislativos. Y es precisamente en el ámbito de la técnica legislativa donde la Informática puede tener un papel relevante aportando elementos que posibiliten la normalización del lenguaje jurídico mediante una adecuada formulación lingüística que permita organizar el conocimiento, simplificando y optimizando los razonamientos. De esta manera se cumplirá un doble objetivo: de una parte, conseguir una fórmula expresiva de la norma más clara y precisa; y, de otra parte, disponer de textos normativos que cada vez se aproximen más a lo que sería la representación formal de los mismos para así favorecer el tratamiento informático de los mismos. Se trata, en fin, de alcanzar una verdadera implicación bidireccional entre ambas realidades tradicionalmente distanciadas –Derecho e Informática– de manera que el uso de los modernos medios técnicos permitan la construcción de un Derecho más transparente y práctico, tanto en su vertiente comprensiva como aplicativa.