

# SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 2 ~ AÑO 2009

Separata



**EL PODER DE LA PALABRA: DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA**

**Raquel Marañón Gómez**



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO  
Facultad de Estudios Sociales  
Villanueva de la Cañada

© **Raquel Marañón Gómez**

© Universidad Alfonso X el Sabio  
Avda. de la Universidad,1  
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

*Saberes*, vol. 2, 2009  
ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

*EL PODER DE LA PALABRA: DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA*

**Raquel Marañón Gómez**

**Profesora de la UAX**

**“Hay diferentes maneras de servir a Francia, se le puede servir con la espada y con la pluma.”**

**E. Zolá**

## INTRODUCCIÓN

Considera Eduardo García de Enterría en su obra *La Lengua de los Derechos* que “*quien gana la batalla de las palabras puede ganar normalmente la posición política dominante*”. La consideración realizada por este insigne jurista puede ser aplicada, a mi entender, a dos perspectivas fundamentales:

1. La primera de ellas, quizá la más evidente, se refiere a la actividad puramente política, especialmente si tenemos en cuenta la ventaja en el manejo de la oratoria cara a un proceso electoral, en especial en una época en la que predomina lo que Duverger calificó del político seductor.

En los tiempos actuales de la videopolítica de Sartori posee mayor importancia no tanto lo que se dice si no cómo se dice. Desde la irrupción en la política de los mass media y de los mecanismos de telegenia como elementos fundamentales de las campañas electorales y de la imagen del candidato este hecho ha sido claramente agudizado. De este cambio sustancial en la manera tradicional de hacer política ha dado cuenta la actividad parlamentaria donde los debates son más de autoconsumo y de reforzamiento de los propios votantes que tendentes a conseguir adhesiones entre la opción política contraria. En la actividad de enmienda esto queda patente en las llamadas enmiendas campanario, cuya finalidad fundamental está en la repercusión mediática y en forzar un debate parlamentario y extraparlamentario más que el convencimiento de las posibilidades de transacción de la misma. En la actividad política general y muy especialmente en período electoral este cambio se concreta en el aprovechamiento al máximo del tiempo de aparición en los espacios más accesibles de televisión para la generalidad del público (como telediarios o espacios publicitarios gratuitos), como medio que llega a más personas, para repetir eslóganes machacones, utilizando las más variadas técnicas publicitarias que permitan

resumir ideas o imágenes fundamentales a asociar al candidato y al partido que represente, dejando para tertulias especializadas la explicación detallada de puntos del programa, por las que se interesan personas con competencia cognoscitiva sobre la materia.

Una variante que admite esta primera perspectiva haría hincapié en la utilización de los medios de comunicación para orientar la actividad política. Este dirigismo no debería alarmarnos si tenemos en cuenta que en nuestros tiempos son estos los que llevan a cabo en muchos casos la tematización o en terminología anglosajona la Agenda Setting, bajo la fórmula who gets what and when. Así han recibido simbólicamente la calificación de cuarto poder, recordemos en este punto la máxima de Bacon “la información es poder”. Como nos recuerda Mac Luhan la T.V abre ventanas al mundo pero existe una decisión previa sobre que ventanas deben ser abiertas y en muchos casos es la publicación de un asunto lo que marca su existencia social. Dice la UNESCO que la guerra existe en la conciencia de los hombres, y así es, pero lo cierto es que un conflicto existe si sale en televisión, si ha sido suficientemente publicado. Sin conocimiento no hay conciencia.

2- La segunda posibilidad en la que puede plantearse la batalla de las palabras es en la actividad legislativa y es en la que voy a centrar el análisis de mi trabajo. La trascendencia del uso correcto de las palabras en la técnica legislativa es doble. La primera de ellas evitar un estilo legicida que oscurezca la norma. La claridad semántica contribuye a la seguridad jurídica que es elevada a principio constitucional dirigido a los operadores jurídicos en el artículo 9.3 de la Constitución española y que es una de las grandes conquistas del estado liberal y de los revolucionarios franceses para romper con la arbitrariedad de tiempos pasados. Esta idea fundamental de seguridad jurídica resulta más respetuosa con el principio de legalidad, clave de arco de nuestro sistema jurídico. La segunda ventaja del uso de los criterios de técnica legislativa va en la línea de posibilitar la tarea de interpretación por parte de los operadores jurídicos, así como de comprensión por parte de los ciudadanos para suavizar el mandato dirigido a la totalidad de los mismos y que algunos autores han calificado como la gran tiranía de la historia: La ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento. Bobbio de una manera plástica, nos dice que existen tantas normas como estrellas en el cielo por lo que es irreal pretender si quiera acercarse a un conocimiento cierto de la mayoría de las mismas. Por lo tanto, la lectura realista de esta

idea iría en la línea de que el lenguaje técnico o legal no pueda convertirse en una barrera insalvable para la lectura comprensiva de una norma por un ciudadano.

## 1. PLANTEAMIENTOS DOCTRINALES Y REGULACIONES POSITIVAS

Las Directrices de Técnica Normativa son instrumentos de técnica legislativa. Esta a su vez forma parte de la llamada teoría o doctrina de la legislación, por ello es frecuente que la sede de estudio de la misma sea el derecho parlamentario; para unos rama autónoma y para otros sub-sector del derecho constitucional.

La técnica legislativa<sup>1</sup> es definida en el Curso de Técnica Legislativa del Grupo Gretel como aquella que trata de la composición y redacción de las leyes y de las disposiciones jurídicas, aunque por tradición y extensión se aplica también a la elaboración de documentos jurídicos que no son propiamente normas, tales como las sentencias judiciales o los contratos.

En materia de técnica legislativa han existido y existen dos tradiciones fundamentales. Por una lado la tradición o práctica anglosajona que se caracteriza por la centralización de la redacción de los proyectos de ley y por otro lado la tradición germánica de carácter descentralizado.

En los países con tradición anglosajona se sigue la práctica instaurada por la *mater parliamentarum* británica, encomendando la redacción de los proyectos de ley a un órgano dependiente del Gobierno, El Parliamentary Counsel Office, donde trabajan funcionarios especializados en la redacción de leyes, en terminología anglosajona, los *draftsmen*.

Los países continentales suscriben la práctica germánica, así sucede en España, de confiar la redacción de las leyes a los distintos departamentos ministeriales.

Sin duda, la especialización en las fórmulas de redacción legal presenta importantes ventajas pero parece difícil, que en los tiempos de inflación legislativa que vivimos, este proceso pueda ser concentrado en una sola unidad administrativa.

---

<sup>1</sup> La acuñación del término técnica legislativa se atribuye a Geny, *La technique legislative dans la codification civile moderne*.

Tenemos que recordar en este sentido, que la tradición del derecho público en Gran Bretaña se ha caracterizado por su historicidad frente a la categoría de derecho escrito presente en la tradición continental. Esta preferencia por el derecho escrito en el continente es fruto de la historia y muy especialmente de la Revolución Francesa que encontró en la certeza de la ley la más elevada expresión de la seguridad jurídica y que se manifiesta desde el punto de vista histórico en el movimiento del Constitucionalismo en el ámbito del Derecho Público y en la Codificación en la vertiente del Derecho Privado.

Hoy en día, en la búsqueda de la tan ansiada seguridad jurídica, las leyes son recogidas e insertadas en las publicaciones oficiales para garantizar su publicidad y la posibilidad de conocimiento por todos los ciudadanos, pero sin duda, el peso de los siglos genera inercias difíciles de cambiar. Esta parsimonia en el cambio era ya denunciada por el grupo GRETEL, encargado de estudiar la calidad de las leyes.

Para acometer esta tarea de purificación del oscurantismo que ha presidido la elaboración de las leyes se demandan recursos y organización. Es precisamente en este último punto donde han querido incidir las Directrices de Técnica Normativa para tratar de homogenizar criterios y estructuras en todos los departamentos ministeriales.

Pero no podemos olvidar que la redacción del proyecto está claramente subordinada al primado de la política. El técnico ve así limitada su posibilidad de actuación. La lógica y los tiempos de la actuación política distan mucho de los tiempos y de la lógica burocrática. Esta subordinación de la técnica a la política fue puesta de manifiesto por Ortega y Gasset al afirmar: *“el técnico no puede mandar, dirigir en última instancia, su papel es magnífico, venerable pero irremediabilmente de segundo plano”*. Por su parte el maestro de maestros Pérez Serrano se hacía eco de esta situación y recordaba como al encontrar un informe pletórico de datos era necesario reconocer el trabajo de aquellos que intervinieron anónimamente sin otra motivación que el amor a la institución parlamentaria. Para todo ellos sirvan las palabras de Juan Luís Vives en su Introducción a la Sabiduría: *“el premio del estudio no es el dinero ni la posición sino la cultura de espíritu que es la cosa del más excelso valor, puesto que el joven debe llegar a ser mediante una buena enseñanza, más instruido y virtuoso”*.

A todas estas limitaciones hay que sumar la self restraint de que en la educación del jurista no siempre abunda la formación humanística y de ciencias sociales aplicadas. En el otro lado de la balanza se encuentra el exceso de alarde de conocimiento, la pedantocracia que denunció Comte y que resulta igual de negativa que las lagunas culturales o lingüísticas en cuanto a la consecución del objetivo fundamental: la claridad y calidad legislativa.

Esta preocupación, inicialmente doctrinal ha encontrado progresivamente espacio en las declaraciones políticas y en instrumentos normativos forzando las reformas en la materia.

De la necesaria interacción entre Derecho y lenguaje han dado cuenta en nuestro espacio jurídico las voces que desde distintas instituciones se han alzado reclamando la colaboración estrecha entre disciplinas y profesionales.

Así en el discurso de Victor García de la Concha tomando posesión de su cargo como miembro nato del Consejo de Estado, anunciaba que la Real Academia trabajaba con el Congreso de los Diputados en la preparación de un convenio para que aquélla tuviera intervención en algunos momentos del proceso de elaboración de las leyes, con el objeto de revisar las fórmulas lingüísticas y clarificar el lenguaje. Afirmaba que la Real Academia analizaba la posibilidad de creación de una sección de asesoramiento legislativo lingüístico de las Cortes Generales. Proyecto este irrealizado que sería de interés retomar y que si existe en países como Costa Rica.

Por su parte las Mesas del Congreso y del Senado en su reunión conjunta de 26 de junio de 1989 de la que se obtiene la Resolución sobre normas de asesoramiento en Comisión, establece el mandato dirigido a los Letrados de las Cortes Generales de velar por la técnica legislativa.

Algunas voces de este cuerpo de funcionarios, como Luis Cazorla, se hacen eco de la falta de formación de los Letrados en este punto por lo que “*consideramos imprescindibles que se añadan temas de técnica legislativa en los programas de oposición de los Letrados*”. Siguiendo estas recomendaciones el actual programa de ingreso en el cuerpo de Letrados recoge en el grupo de temas dedicado al Derecho Parlamentario tres temas concretos de técnica legislativa.

Pero sin duda la actuación fundamental que se ha producido en la materia en nuestro ordenamiento esta en la elaboración de las nuevas Directrices de Técnica Normativa de 22 de julio de 2005.

Esta preocupación por la calidad de las leyes es muy visible también en el ámbito europeo. En la Declaración sobre la Calidad de la Redacción de la Legislación Comunitaria adoptada en 1997 se indica que para que las autoridades nacionales competentes apliquen correctamente la legislación comunitaria y para que la opinión pública y los medios empresariales la comprendan mejor es crucial la calidad de su redacción. Se recuerda en este instrumento las conclusiones alcanzadas al respecto por la presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de Diciembre de 1992, así como la Resolución del Consejo relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria adoptada el 8 de junio de 1993.

La decisión trascendente en la línea del control de calidad legislativa viene marcada por la obligación de establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar los proyectos de legislación europea, adoptando las medidas internas para su aplicación.

También podemos citar el Acuerdo Interinstitucional de 22 de Diciembre de 1998, el Libro de Estilo Interinstitucional o el Informe Mandelken sobre la mejora de la regularización de 13 de noviembre de 2001.

## **2. DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA**

El 22 de Julio de 2005 el Consejo de Ministros aprueba un Acuerdo sobre las Directrices de Técnica Normativa que deroga el anterior acuerdo de 18 de Octubre de 1991 que contenía las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley. Estas Directrices, se venían aplicando por analogía a los proyectos de reales decretos, nos dice el propio texto, con el respaldo de la tradición y el buen entendimiento entre departamentos ministeriales. En los catorce años que han transcurrido entre los dos acuerdos se ha acrecentado la conciencia sobre la necesidad del cuidado de la calidad de las leyes y se han introducido nuevas tecnologías que han abierto nuevas perspectivas en el trabajo de los órganos

colegiados del Gobierno y que el acuerdo considera han permitido *“iniciar de forma experimental un proceso de corrección técnica y lingüística de las normas con enormes ahorros de tiempo y ganancias en términos de fiabilidad, seguridad y normalización”*.

En el propio título que rotula el acuerdo de 22 de julio de 2005 se observa el cambio cualitativo o de grado de las nuevas directrices que amplían su ámbito de aplicación. Así en el artículo segundo se nos dice que las Directrices *“se aplicarán a los anteproyectos de ley , proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de Administración General de Estado que se publiquen en el BOE”*. Abarcan por lo tanto la actividad de los órganos colegiados del Gobierno y en todo lo que sea posible, las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el diario oficial del Estado.

Se encomienda a la Dirección General del Secretariado del Gobierno velar por la correcta aplicación de las Directrices para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios.

La potestad de desarrollo de las Directrices la ostenta el Subsecretario de la presidencia del Gobierno.

Como podemos observar en las líneas anteriores el instrumento del cuidado de la técnica normativa es gubernamental. En otros países de nuestro entorno se ha optado por la incorporación en una ley de los principios de técnica normativa lo que confiere mayor rango al instrumento elegido y que podía ser muestra de la importancia que se le concede.

## **2.1. Criterios lingüísticos generales**

Nos dice Lázaro Carreter en su obra *El Dardo en la Palabra* que *“la lengua debe ser considerada y tratada como instrumento. La comunicación no es su único objetivo, sino también la creación del pensamiento”*. No podemos olvidar desde un punto de vista antropológico que la adquisición del lenguaje<sup>2</sup> es quizá el aspecto más importante y

---

<sup>2</sup> El homo loquens

polémico de la vida intelectual del hombre primitivo y es la característica más importante que separa al Homo Sapiens de los demás animales y que nos dota de cognición mimética.<sup>3</sup>

De la importancia del lenguaje como hecho singular de la humanidad se hicieron eco desde la Ilustración autores como Rousseau<sup>4</sup>. Nos dice el ginebrino: *“la palabra distingue al hombre de los animales y las lenguas distinguen a unas naciones de otras...La palabra, que es la primera institución social, no debe su forma más que ha causas naturales”*.<sup>5</sup>

Desde la Teoría general del Derecho son frecuentes los estudios de la interconexión del Derecho y el lenguaje que reciben en nombre de metaética<sup>6</sup> y cuyas contribuciones más destacadas se deben a autores como Wittgenstein (con su teoría de los juegos del lenguaje), Austin (teoría de los actos del habla), Hare, Toulmin, Baier, Habermas (teoría consensual de la verdad), Chaim Perelman, R. Alexy y la Escuela de Erlangen con la Teoría de la Deliberación Práctica. Los alumnos de las facultades de Derecho reciben por lo tanto carga teórica sobre la relación entre el lenguaje y del Derecho, estudiando el carácter de proposición prescriptiva de las normas; siendo el lenguaje un canal para la realización del función imperativa del Derecho e instrumento al servicio de su carácter coactivo.<sup>7</sup> Pero lo cierto es que la formación práctica a efectos del cuidado de lenguaje está desarmada.

En el capítulo IV de las Directrices de Técnica Normativa se aborda la cuestión del lenguaje. La máxima de actuación de los juristas a los que Savigny llama *“los gramáticos*

---

<sup>3</sup> Ideas. Historia Intelectual de la Humanidad. Peter Watson. ED. Crítica

<sup>4</sup> Essai sur l'origine des langues où il est parlé de la melodie et de l'imitation musicale. J.J. Roseau

<sup>5</sup> Respecto a la formación del lenguaje consultar el manual Hablar y Pensar, Tareas Culturales, Temas de Antropología Lingüística y Antropología Cognitiva de Honorio. M. Velasco Maillo. ED. Universidad Nacional de Educación a Distancia. En él sistematiza las dimensiones implicadas en el origen del lenguaje que interactúan unas con otras y entre ellas las principales son:

- Una morfología específica: El tracto vocal (adaptación de la laringe y especialización de los órganos de fonación) y el cerebro.
- El grupo social, la conducta social.
- Los sistemas previos y concomitantes de comunicación.
- Los artefactos y las representaciones.

<sup>6</sup> Disciplina que estudia el lenguaje normativo

<sup>7</sup> No es objeto de estudio en esta sede pero resulta muy interesante la teorización sobre la relación entre Derecho y Fuerza para un mejor entendimiento de lo anteriormente expresado.

*del Derecho*” debe de ser la utilización de un lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible. La accesibilidad se entiende para el ciudadano medio.

Se utilizará un léxico común pero no vulgar, no eludiendo el uso de tecnicismos cuando fuesen precisos, pero añadiendo descripciones que los aclaren.

Se evitará, nos dice la norma, el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano<sup>8</sup>. En la búsqueda de la sencillez debe de huirse de la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como de la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, debiendo optarse siempre por la terminología unitaria del texto.

Las directrices en su afán clarificador realizan toda una serie de recomendaciones tales como:

- Respetar el orden normal de los elementos de la oración.
- Prescindir del hipérbaton y evitar todo aquello que sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la oración:
  - o Emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos.<sup>9</sup>
  - o Epítetos triviales.
  - o Perífrasis superfluas.<sup>10</sup>
  - o Uso excesivo de la fórmula pasiva.<sup>11</sup>

La sencillez que se nos exige no puede ser confundida con la pobreza lingüística. Las Directrices en este sentido dicen que el decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. La

---

<sup>8</sup> Por ejemplo el verbo implementar para la puesta en funcionamiento de medidas. El sustantivo implemento proviene del inglés implement y el verbo implementar utilizado con el significado de activar políticas concretas es admitido por la Real Academia y aunque en uso cada vez más frecuente fruto de lenguaje comunitario no es de general conocimiento para el ciudadano medio.

<sup>9</sup> Las Directrices nos ponen como ejemplo: una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación.

<sup>10</sup> Ser de aplicación por aplicarse.

<sup>11</sup> Así por ejemplo: “*Los solicitantes rellenarán las solicitudes con letras mayúsculas*” en lugar de “*serán rellenas las solicitudes con letras mayúsculas por los solicitantes*”.

recomendación fundamental en este punto es evitar la utilización de verbos de sentido muy general<sup>12</sup> y evitar abusar de comodines léxicos difundidos.<sup>13</sup>

Las Directrices invitan a servirse en la redacción de los textos de las publicaciones de la Real Academia Española sobre criterios gramaticales y ortográficos, así como su diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas.

En el anexo posterior se dan una serie de pautas de actuación para uniformar criterios.

Así en lo referente al uso de mayúsculas en los textos legislativos, deberán restringirse lo máximo posible siendo obligatoria su acentuación cuando las reglas gráficas así lo exijan.

Respecto al lenguaje jurídico-administrativo se establecen las siguientes recomendaciones relativas al uso de las mayúsculas, que reproducimos:

- Se escribirán con mayúscula inicial el tipo de disposición cuando sea citada como tal y con su denominación oficial completa o abreviada.<sup>14</sup>
- No se escribirán con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición.<sup>15</sup>
- Como regla 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:
  - o Breve extensión del título.
  - o Regulación completa de la materia.
  - o Regulación de los órganos constitucionales y de grandes referentes legislativos del ordenamiento.
- La parte citada de una norma se escribirá en minúscula. Artículo, apartado, párrafo, disposición final, primera, capítulo, sección, título, libro.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo hacer una queja o hacer un expediente por formular una queja o incoar un expediente.

<sup>13</sup> Así por ejemplo paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente medidas.

<sup>14</sup> V.gr: ...de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>15</sup> Así por ejemplo *“tal y como dispone el artículo 4 de esta ley”*.

Respecto al uso de las siglas, éste se justifica para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas pero se obliga a que se expliquen cuando aparecen la primera vez, mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriben en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación.

La Directrices realizan en el apartado final una relación de nomenclaturas oficiales. Así los países podrán ser citados por su denominación usual u oficial cuando proceda, las comunidades autónomas españolas y ciudades con Estatuto de Autonomía conforme a la denominación de su norma fundacional básica y las provincias lo harán según la denominación oficial que el ordenamiento jurídico determina.<sup>16</sup> Para los municipios habrá que estar a lo dispuesto en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas. Por último, lo organismos oficiales deberán ser citados con su denominación completa.

## **2.2. Estructura Formal de las Normas**

Este punto se trata en los Capítulo I, II y III de las Directrices Normativas. El planteamiento de las Directrices diferencia entre la estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto (Capítulo I), especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto (nombramientos y ceses, ascensos, condecoraciones y reales decretos aprobatorios) y especificidades relativas a la elaboración de acuerdos. (Capítulo II y III).

Nos centraremos en los contenidos del Capítulo I. La división de los textos normativos a los que se aplica diferencia de manera general entre:

---

<sup>16</sup> En las Directrices de Técnica Normativa se aclaran los casos que generan más confusión. La denominación utilizada será. A Coruña; Ourense; Asturias (no Principado de Asturias); Iles Balears; Las Palmas; Santa Cruz de Tenerife; Cantabria; Girona; Lleida; Alacant/ Alicante; Castelló/ Castellón; València/ Valencia (que deberán citarse con ambas denominaciones unidas mediante barra inclinada); Madrid; Murcia; Navarra; La Rioja. En el caso de las tres provincias vascas, estas conservarán su denominación oficial en castellano como tales provincias pero cuando se hace referencia a ellas en tanto que Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus denominaciones son Álava o Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

- Título de la disposición.
- Parte expositiva, que en el caso de los proyectos de ley, se denominará siempre exposición de motivos, conforme a la dicción del artículo 88 de la Constitución española<sup>17</sup>.
- Parte dispositiva: articulado y parte final.

Esta estructura general está presidida por una serie de criterios lógico-formales a la hora de sistematizar la ley y que son básicamente los siguientes, en la ordenación legal se irá:

- De lo general a lo particular,
- De lo abstracto a lo concreto,
- De lo normal a lo excepcional,
- De lo sustantivo a lo procesal.

El contenido de la ley por razones de coherencia obvia debe de estar en estrecha relación con el objetivo y finalidad de la ley. El objetivo está presidido por la situación o estado que debe ser obtenido mediante la ley mientras que la finalidad encierra el mandato dirigido al cumplimiento de objetivo fijado. Tenemos que recordar en este punto a los latinos que al tratar el contenido de la lex consideraba que la Lex Iubeat (manda), non suadet (persuade), non doceat (enseña) y non laudat (alaba).

Procedemos ahora a analizar cada uno de los apartados generales que delimitan la estructura de la norma. Tenemos que tener en cuenta que la propia sistemática es heredera del racionalismo y del método cartesiano inherente a nuestra cultura jurídica.

#### **a. Título**

El título forma parte del texto y su función es triple: identificación, interpretación y cita.

---

<sup>17</sup> Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Para la identificación se requiere la indicación del tipo de disposición ante el que nos encontramos (anteproyecto de ley, anteproyecto de Ley Orgánica) y una nominación indicativa del contenido y objeto del texto. Los criterios de rotulación vendrán marcados por la exactitud, claridad y precisión.

Se completan las recomendaciones para el título estableciendo que el uso de siglas y abreviaturas deberá evitarse y que para las disposiciones de carácter temporal se hará constar en el nombre su período de vigencia.

Recordemos la máxima anglosajona que se recoge en la obra colectiva *La Calidad de las Leyes*: a cada ley un objeto, que debe expresarse en su título.

#### **b. Parte Expositiva**

Como hemos visto anteriormente, en los anteproyectos de ley se rotulará exposición de motivos para cumplir con el enunciado constitucional, no siendo necesaria la inclusión literal en el resto de disposiciones normativas.

Dentro de ésta podemos encontrar diferentes fórmulas que no son exclusivas y que pueden ser acumulativas:

Preámbulo: El preámbulo antecede al texto articulado, en cuanto pieza legal ha ido cambiando de significado en los últimos ciento cincuenta años. En el siglo XIX era una memoria redactada por el ministro del ramo en el que se exponía una justificación del proyecto y en ocasiones se le atribuía un valor dogmático muy elevado como nos recuerda Santamaría Pastor.

En la actualidad la doctrina constitucionalista se divide entre la corriente alemana que le concede pleno valor jurídico y la corriente mayoritaria, manifestada por los tribunales españoles que niega el valor jurídico al preámbulo pero que le atribuye valor interpretativo como canon que positiviza la finalidad y objetivos de una ley.<sup>18</sup>

Respecto a la oportunidad del preámbulo, es decir, la necesidad del mismo el criterio a seguir es su no inclusión cuando nos encontremos ante leyes que

pretendan alcanzar objetivos obvios o se dicten con ocasión de actividades legislativas rutinarias. Así el grupo GRETEL recomienda un uso restrictivo que se reservará especialmente para leyes:

- De desarrollo estatutario.
- De alcance institucional o de carácter solemne.
- De nueva regulación o de modificación radical de la anterior.
- De excepción

Exposición de Motivos: El artículo 88 de la Constitución española<sup>19</sup> como nos recuerda Fernando Sainz Moreno está tomado de la Constitución griega de de 9 de junio de 1975, en su artículo 74, único referente similar en el ámbito del derecho comparado. Alberto Borrego en los Comentarios a la Constitución no obstante considera, que pese a no estar recogido en ningún texto constitucional vigente, cuenta con una larga tradición en España. Se exige para los proyectos de ley pero éste no es un requisito formal condicionante de la validez del mismo pero sí una obligación política del Gobierno.

Los Reglamentos de las Cámaras al tratar el procedimiento legislativo se hacen eco de esta obligación en los artículos 109 y 124 del Reglamento del Congreso y 108.1 del Reglamento del Senado) pero la inobservancia de esta obligación provoca un defecto de forma subsanable pero no la invalidez al no ser determinante de inconstitucionalidad como ha indicado el Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986 de 29 de julio en la cual se decidió sobre los efectos de una infracción de la Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial por haber sido remitido un proyecto de ley orgánica por el Gobierno al Congreso de los Diputados sin el preceptivo informe del Consejo General, según los recurrente. Dorrego sistematiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en dos argumentos:

---

<sup>18</sup> En este sentido sentencias del Tribunal Supremo de 25 de Febrero de 1943, 14 de Octubre de 1965 y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Diciembre de 1981.

<sup>19</sup> El artículo 81.1 del Anteproyecto de la Constitución de 1978 recogía la siguiente fórmula: Los proyectos de ley del Gobierno serán aprobados en Consejo de Ministros y

- Los antecedentes que el Gobierno ha de remitir a las Cámaras conforme al artículo 88 pueden tener o no el carácter de elementos de juicio necesarios para la decisión y que sólo si reúnen tal condición su omisión puede desembocar en la invalidez del procedimiento.
- Para que se puedan producir efectos jurídico-constitucionales la omisión del deber de remitir la exposición de motivos (u otro antecedente necesario), es precisa la previa denuncia durante el procedimiento legislativo, no siendo suficiente la impugnación posterior. Por lo tanto no existe un concepto objetivo, es decir, definido a priori sobre los antecedentes necesarios de los proyectos de ley si no que es una necesidad que corresponde apreciar subjetivamente a las Cámaras. Esta misma interpretación se hace extensiva a los proyectos de iniciativa legislativa popular.

La exposición de motivos no se incorporará siempre al texto promulgado (la obligación concierne a su remisión al Congreso exclusivamente), ésta dependerá en primera instancia de la Comisión correspondiente, entendemos que atendiendo a la calidad de su elaboración, y en último extremo al Pleno.

**Antecedentes:** Los antecedentes deben de recoger la situación legislativa anterior, así como los problemas planteados y las razones de la llamada *ocasio legis*. Estos antecedentes serán especialmente útiles para la valoración de la ley que comprenderá aspectos como la necesidad, la valoración técnica- jurídica y la viabilidad de la misma. Sirvan en este punto las palabras de Maquiavelo que decía que el talento sin oportunidad no sirve de nada, aplicado al caso que nos ocupa una ley técnicamente perfecta dictada sin los presupuestos de necesidad y viabilidad debidos no sería conveniente conforme a los criterios que estamos manejando.

La noción de antecedentes guarda una estrecha relación con los criterios interpretativos del artículo 3.1 del Código Civil (antecedentes históricos y legislativos).

---

siempre que se trate de leyes orgánicas o leyes de bases irán acompañadas del informe del Consejo de Estado.

Memoria Económica: Esta obligación complementaria de la remisión de la Exposición de motivos de los anteproyectos de ley encuentra el mismo fundamento legal en el artículo 88 de la Constitución y en los artículos 109 y 124 del Reglamento del Congreso y en el 108.1 del Reglamento del Senado. Esta obligación genérica se detalla en la Orden de 4 de Febrero de 1980 sobre normas de elaboración de la memoria económica justificativa.

Como nos recuerda Serrano Alberca ésta es una obligación genérica del ejecutivo de arropar el proyecto pero en la práctica el acervo documental suele ser muy pobre. Sainz Moreno en la misma línea considera que hay que revitalizar el precepto constitucional y Dorrego por su parte más optimista considera que el cumplimiento cuantitativo y cualitativo ha sido progresivamente incrementado.

Dentro del contenido de la parte expositiva de una disposición se pueden y deben incluir todos los aspectos relativos al objeto y finalidad de la norma, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, nos indican las Directrices, se resumirá sucintamente el contenido de la norma, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero en ningún caso podrá contener fragmentos del texto articulado. El instrumento de técnica legislativa nos dice asimismo que han de evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. Dentro de estas fórmulas encontramos indicación de competencias, muy recomendables en leyes de desarrollo constitucional y legislación básica, sumarios e inserción de índices y disposiciones directivas.

Si la parte expositiva fuese muy extensa podrá dividirse en apartados que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

Por último se incorporará la fórmula promulgatoria. En primer lugar se hará referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar al ministro o ministros proponentes y en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de

Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de oído o de acuerdo con el Consejo de Estado.<sup>20</sup>

Cuando la disposición se eleve a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros, el orden en que se citen será el siguiente: en primer lugar, el proponente principal y, a continuación, el resto de los proponentes, de acuerdo con el orden de precedencia de los departamentos ministeriales. Las disposiciones que se eleven a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros se publicarán como disposiciones del Ministerio de la Presidencia, pero en el encabezamiento de las propuestas deberán indicarse todos los ministerios proponentes. De acuerdo con la legislación vigente, la disposición normativa debe ser elevada a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno por un titular de cartera ministerial y solamente en virtud de tal carácter.

### **c. Parte Dispositiva**

La parte dispositiva de una norma, su articulado, responde a la siguiente estructura general:

- Finalidad.
- Definición.
- Ámbito de aplicación.
- Parte sustantiva.
- Infracciones y sanciones.
- Procedimiento.
- Disposiciones Finales.

Esta parte dispositiva se concreta en la división en:

- Libros: Esta división se reserva para las leyes de gran extensión que intentan codificar un sector importante del sector del ordenamiento y es por lo tanto

---

<sup>20</sup> Se utiliza como ejemplo: En su virtud, a iniciativa del Ministro de..., a propuesta de..., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día..., DISPONGO

excepcional. Los libros se numerarán con ordinales expresados en letras y deberán ir titulados.

- Títulos: Esta división se producirá en las partes claramente diferenciadas y cuando la extensión de la disposición así lo aconseje. El título deberá ir numerado con romanos.
- Capítulos. Esta división no es obligatoria, debe hacerse sólo por razones sistemáticas y no a causa de la extensión del proyecto. El capítulo tiene por tanto dos usos habituales: el primero de ellos como unidad de división, además del artículo y el segundo como subdivisión del título. Es fundamental que los capítulos tengan un contenido homogéneo y deberán ser numerados con romanos y llevar título.
- Secciones: Es una subdivisión opcional de los capítulos. Sólo se procederá de esta manera cuando los capítulos sean muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numerarán con ordinales arábigos y también deberán llevar título.
- Subsecciones: Esta subdivisión es también excepcional y tendrá lugar cuando nos enfrentemos a secciones de cierta extensión y se regulen aspectos que admiten una clara diferenciación dentro del conjunto. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán ir tituladas.
- Artículos: En cuanto al artículo que podíamos definir como la unidad básica de la ley, las Directrices de Técnica Normativa aportan como criterios de redacción tres.
  - o Cada artículo un tema.
  - o Cada párrafo un enunciado.
  - o Cada enunciado una idea.

La enumeración del articulado se hará con cardinales arábigos y se indicará mediante la fórmula “artículo único” si la disposición solamente contuviese un artículo.

Respecto a la composición del artículo se indica la obligación de titularlo y se establece la recomendación de la brevedad en su redacción, considerando no conveniente que superen los cuatro apartados.

El artículo se divide a su vez en apartados que se enumerarán, con cardinales arábigos, en cifra, salvo que sólo haya uno, pues en tal caso no se enumerará. Cuando se proceda a esta subdivisión se hará en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. En este sentido se utilizarán todas las letras simples del alfabeto, incluidas la ñ y l w pero no los dígrafos ch y ll

Queda categóricamente prohibida la utilización en el texto de la disposición de guiones, asteriscos o cualquier otro tipo de marcas. Respecto a las enumeraciones que se realicen en los artículos las Directrices establecen las siguientes pautas:

- Todos los ítems deben ser de la misma clase.
- En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto.
- Cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y en su caso con el inciso final.
- Las cláusulas introductoria y de cierre no estarán tabuladas.

#### **d. Parte Final**

La parte final recoge las disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias y los anexos si los hubiere. El criterio de uso es también restrictivo conforme a la búsqueda de la sencillez.

Las directrices establecen los siguientes criterios de prevalencia:

- El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
- El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
- El contenido final prevalecerá sobre el adicional.

Las disposiciones adicionales deberán regular:

- Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en la parte dispositiva y el orden de inserción será: territorial, personal, económico y procesal.
- Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o alguno de sus preceptos.
- Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.
- Los preceptos residuales que no encuentran otra ubicación.

Las disposiciones transitorias tienen como objetivo facilitar la acomodación de situaciones jurídicas anteriores al régimen previsto en la nueva regulación como sabemos. Por su parte las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente que deberán ser precisas y expresas.

En las disposiciones finales se podrán incluir preceptos que modifiquen el derecho vigente, cláusulas de salvaguardia, reglas de supletoriedad, autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas y también las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

El iter de la norma continua con la fase de integración de la eficacia en la que se incluye la sanción, el acto de promulgación y la publicación que plantean cuestiones muy interesantes desde la óptica del procedimiento legislativo y de la Teoría General del Derecho, que por su entidad son materia para otro trabajo.

### **3. Bibliografía**

- ALZAGA VILLAMIL. Oscar y otros. *Comentarios a la Constitución*. Editores de Derecho Reunidos.
- CAZORLA PRIETO. Luís María. “*La Técnica Legislativa*”. Congreso de los Diputados.
- Directrices de Técnica Normativa. Acuerdo de 22 de julio de 2005. BOE de 29 julio de 2005.
- GARCÍA ENTERRÍA. Eduardo. “*Justicia y Seguridad Jurídica en un Mundo de Leyes Desbocadas*”. Cuadernos Civitas. 2000.
- GARRIDO FALLA y otros. *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas.
- GRETEL “*La forma de las leyes*”. Barcelona 1986.
- GRETEL “*Curso de Técnica Legislativa*” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1989.
- Obra Colectiva “*La Calidad de las Leyes*”.

