

TÉCNICA LEGISLATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

*Por Lluís Aguiló i Lúcia
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universitat de València
Letrado de las Cortes Valencianas*

Abordar la problemática y el análisis que conlleva la técnica legislativa en España, requiere unas consideraciones generales que, aunque sabidas, es preciso explicitar para una mejor comprensión del marco jurídico al que vamos a referirnos.

De acuerdo con el viejo principio de división de poderes, la función de hacer las leyes, que corresponde al Parlamento, se complementa con la de aplicar esas leyes, que corresponde al Gobierno, y con la de solucionar los conflictos y dudas que plantea la aplicación de esas leyes que corresponde a los tribunales.

Sin embargo, este planteamiento simple y que está en el origen de la lucha ideológica frente al “Príncipe” moderno, nunca lo fue tan claro en la realidad política.

La realidad, desde un principio, fue otra. Basta recordar cómo en los orígenes de nuestra historia constitucional las Cortes legislaban con el Rey. Pero, además, la evolución ha sido rápida y diferente según momentos y países.

Frente a la realidad de la existencia de la ley como instrumento para regular pacíficamente la convivencia social en el marco del Estado –como factor común–, nos encontramos luego con una casuística muy grande que hace que la potestad legislativa de cualquier Estado en un momento dado sea variable y llena de matices que la singularizan.

Por todo ello, para abordar la técnica legislativa es necesario previamente analizar cómo está configurada la potestad legislativa en el Estado español. Para ello tendremos en cuenta el resultado de la evolución que va desde la Constitución de 1812 hasta nuestros días, así como la realidad constitucional española actual con unas Comunidades Autónomas como realidad y modelo político resultante de un largo proceso, y con una Unión Europea de la que España forma parte desde 1986.

Por todo ello hemos de partir del artículo 66.2 de la Constitución que dice: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado”. Esto que es cierto, merece alguna importante matización. En las Cortes Generales –en nuestro Parlamento– reside la potestad legislativa pero no de manera exclusiva. Los principios de división horizontal y vertical del poder han venido a modificar la vieja concepción simple del principio enunciado por Montesquieu o por Locke.

Desde una perspectiva de la división horizontal del poder –que es la clásica–, ésta ha tenido dos maneras bien distintas de interpretarse y, sobre todo, de aplicarse. Por un lado ha existido una interpretación y una aplicación rígida del principio de división de poderes que lo ha convertido en un principio de separación de poderes y que políticamente ha dado lugar a los regímenes presidencialistas. Por el contrario, una interpretación y una aplicación flexible de dicho principio se han plasmado en una colaboración de poderes que ha dado pie a lo que conocemos como parlamentarismo.

Apuntemos ya que nuestra historia constitucional –y de manera clara y fehaciente la Constitución de 1978– opta por una aplicación del principio de división de poderes flexible, lo que hace que en España tengamos un régimen parlamentario. Éste es un aspecto importante sobre el que volveremos a referirnos y, de manera concreta, en determinados aspectos de técnica legislativa.

Todo ello, desde la perspectiva de la potestad legislativa del Estado, ha hecho que las Cortes Generales, el Parlamento, haya perdido el monopolio en la aprobación de las leyes. El Gobierno –fruto de esa colaboración de poderes– también participa en la función legislativa y no sólo porque tenga iniciativa legislativa y pueda presentar proyectos de ley.

Además, el Gobierno está capacitado constitucionalmente para aprobar directamente leyes a través de la delegación legislativa –los decretos legislativos– que autorizan las Cortes Generales; o bien a través de la legislación de urgencia –los decretos leyes- que posteriormente deben ser convalidados también por las Cortes Generales.

Esta importante participación del Gobierno en la potestad legislativa es también un factor importante que hay que tener en cuenta a la hora de abordar la técnica legislativa.

Pero también desde la perspectiva de la división vertical del poder, las Cortes Generales han perdido el monopolio de la potestad legislativa. Pese a la configuración formal de un Estado unitario que preveía la Constitución de 1978, sin embargo, la posibilidad de una amplia descentralización administrativa y sobre todo política ha llevado 33 años después a configurar un Estado plural con diecisiete Comunidades Autónomas con sus propios Parlamentos que dentro del marco competencial de cada Estatuto de Autonomía, aprueban leyes que tienen el mismo valor jurídico que las que aprueban las Cortes Generales en el marco competencial del Estado. Con ello –y en esa división vertical del poder de la que hablaba Karl Loewenstein– también ha quebrado el monopolio de la producción legislativa de las Cortes Generales.

Pero, aún con todo lo expuesto, no podemos minimizar o minorar la importancia que sigue teniendo la potestad legislativa del Estado. Las Cortes Generales han llevado a cabo una ingente labor legislativa como consecuencia de la aprobación de la Constitución española en 1978. El hecho de volver a un sistema democrático significó desde el punto de vista jurídico, volver a tener una Constitución que hace posible la convivencia política y pacífica entre todos

los españoles. Y para ello, por un lado, se ha tenido que ir desarrollando todo lo previsto en el texto constitucional y, por otro lado, las leyes preconstitucionales han tenido que ser adaptadas al nuevo sistema político. Por ello, han sido numerosas las leyes que a lo largo de estos años han aprobado las Cortes Generales, leyes que en muchos casos eran urgentes y necesarias.

Esta inmensa labor legislativa no ha ido acompañada de una técnica legislativa cuidada. Y es éste el aspecto que abordamos ahora cuando la sensibilidad hacia la técnica legislativa ha ido en aumento en especial en los últimos años en España.

Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional ha indicado en más de una ocasión que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes. Esta idea la ha ido repitiendo el Alto Tribunal en diversas sentencias hasta la más reciente del pasado 13 de septiembre.

Pese a esta postura del Tribunal Constitucional –sobre la que quizás tendrá que volver algún día– el hecho es que las cuestiones de técnica legislativa van adquiriendo una importancia crucial hasta formar parte, hoy día, del principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución; aspecto este sobre el que ha insistido especialmente Piedad García-Escudero.

Así pues, parece lógico que desde el Estado surja una preocupación en relación a la técnica legislativa precisamente para hacer posible una de las manifestaciones más claras del principio de seguridad jurídica. Ahora bien, esta preocupación surgió en la doctrina con la publicación del artículo de Ma. Jesús Montoro, con el título “La calidad de las normas. ¿Desafío al Estado de Derecho?”. Como recuerda Carles Viver i Pi-Sunyer *“en este artículo, después de llamar la atención sobre la baja calidad de las normas en vigor y, especialmente, sobre su escaso cumplimiento efectivo, propone la profesora como uno de los posibles remedios, la aplicación de técnicas de comprobación, prueba y valoración de las normas antes de su entrada en vigor para determinar el cumplimiento de lo que considera que son las condiciones*

necesarias de toda disposición normativa: economía, efectividad, eficiencia, oportunidad administrativa y acercamiento a los administrados”.

A este trabajo pionero siguió un año después “La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa” del que es autor el Grupo Gretel (“Grup de Tècnica Legislativa”), integrado entre otros por los profesores Pablo Salvador y Carles Viver. Fue el primer libro de técnica legislativa en España.

Esta preocupación de la doctrina llegó también al propio Gobierno. En 1989 a impulso del Centro de Estudios Constitucionales se publicó el “Curso de Técnica Legislativa” elaborado igualmente por el Grupo Gretel. En cierta manera este curso fue la expresión ya desde dentro del propio Gobierno de la preocupación por la técnica legislativa. El Gobierno del Estado no podía permanecer impasible ante una preocupación que se generalizaba. Además desde el Parlamento Vasco, en abril de 1989 tuvo lugar en Vitoria una reunión fundamentalmente de letrados y técnicos para tratar la calidad de las leyes que pronto se plasmó en una publicación. Con todos estos precedentes el Gobierno del Estado quiso responder a esta demanda técnica con la aprobación de un “Acuerdo por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley” de 18 de octubre de 1991, que se publicaría en el Boletín Oficial del Estado núm. 276, de 18 de noviembre de ese año y que estuvieron vigentes hasta las nuevas directrices de 2005.

Para acabar esta referencia al marco jurídico y doctrinal sobre técnica legislativa hay que mencionar especialmente el reciente trabajo de Piedad García-Escudero sobre Técnica legislativa y seguridad jurídica que reclama un mayor control de la calidad de las leyes por parte del Tribunal Constitucional.

La realidad hoy es que asistimos a una masiva producción normativa que pretende ser la solución para todos los problemas de la sociedad. Por ello se busca antes una ley rápida que una buena ley. Lo que acaba produciendo una insatisfacción por el producto normativo resultante. Por todo ello ha ido creciendo la necesidad y la preocupación de prestar una mayor atención a cómo se redactan las leyes que en España, como hemos indicado,

corresponde no sólo al Estado, sino también, a las Comunidades Autónomas y el ámbito europeo.

Como hemos indicado hace un momento la preocupación por la técnica legislativa no es algo reciente, hace ya años que existe, sobre todo, en la doctrina. El concepto de técnica legislativa no es homogéneo pero se coincide en que es durante el proceso de elaboración de una norma cuando puede incidirse de manera clara. Todo ello a fin de lograr claridad, precisión, vigor, exactitud, coherencia y armonía, predicables de toda norma jurídica.

En España existen unas directrices de técnica normativa a nivel de Estado y en muchas Comunidades Autónomas —como en la mía, la Comunitat Valenciana— también se han dictado. Entre los objetivos de las directrices está de manera primordial la seguridad jurídica. Como indica Piedad García-Escudero, el artículo 9.3 de la Constitución declara garantizados una serie de principios referidos al ordenamiento jurídico y a la actuación de los poderes públicos. Estos principios, como el ordenamiento, no constituyen elementos aislados, sino que por el contrario se encuentran muy relacionados entre sí. La evidencia más palpable de estas relaciones, como ha mostrado nuestro Tribunal Constitucional, se encuentra entre los tres primeros principios enunciados —jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales— y el cuarto, la seguridad jurídica, a la que contribuyen los otros tres, como también el último formulado, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En este sentido hay que recordar que el preámbulo de las Directrices de técnica normativa de 2005 del Consejo de Ministros, al igual que señalaban las Directrices de 1991 indicadas antes, tienen una mención expresa a la seguridad jurídica.

Las vigentes directrices de 2005 manifiestan que tienen como idea rectora “*el conseguir el mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica*” que se establece en el art. 9.3 CE y que el TC se ha referido

a la misma como *“suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adicción en estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad”* (STC 27/81 FJ 10).

El principio de seguridad jurídica en la leyes se concreta en la certeza, en que los destinatarios de la mismas tengan la posibilidad de conocer su contenido autentico. El principio de seguridad jurídica que se deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional supone que “...los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible.” La concreción de ese principio se realiza, como indica Enrique Soriano Hernández con los subprincipios de: publicidad, claridad, irretroactividad y estabilidad.

Por lo que se refiere a la publicidad hay que recordar el ya citado artículo 9.3 de la Constitución. Con relación al mismo el Tribunal Constitucional (STC 179/1989) ha establecido que la garantía de la publicidad está “en íntima relación con el principio de seguridad jurídica”. Y añade “sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenidos, por lo que resultarían evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”.

En segundo lugar las leyes han de ser claras, tanto en el aspecto semántico como en el normativo.

Las normas no deben ser claras solo para juristas, especialistas en unos términos a los que son ajenos la mayoría de los ciudadanos, sino que es necesario que sean entendibles por los ciudadanos a los que afectarán sin que

puedan alegar su desconocimiento, dado que las Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a todos los ciudadanos (art. 9.1 CE). Las leyes requieren que se utilice un lenguaje común en la medida de lo posible. El lenguaje además tiene que ser preciso con el menor número de ambigüedades posible, lo que puede comportar que sea necesario el empleo de términos del específico lenguaje jurídico, pero los redactores siempre deben buscar el lenguaje más próximo a los ciudadanos.

El tercero de los elementos que conforman el principio de seguridad jurídica es la irretroactividad de las normas. En el ordenamiento jurídico español la retroactividad no está proscrita completamente. El art. 2.3 del Código Civil así lo establece. La prohibición absoluta se establece en la Constitución Española para las disposiciones sancionadoras, penales o administrativas, no favorables o restrictivas de derechos individuales. Sin embargo la irretroactividad no puede suponer la congelación del ordenamiento jurídico en un momento histórico determinado.

El último elemento que hemos reseñado es el de la estabilidad de las normas, que debe permitir conocer cuando una norma está en vigor y tiene eficacia. Los cambios permanentes de las normas que en ocasiones se producen deberían *“sopesarse con la necesaria serenidad antes de emprender reformas de una manera frívola o apresurada”* Es necesario conocer cuando una norma forma parte del ordenamiento jurídico, desde cuándo y hasta cuándo existe una norma y tiene consecuencias.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha sido reticente a la hora de abordar estas cuestiones. De hecho la única sentencia en que aborda de manera positiva la cuestión que nos ocupa fue la STC 46/1990, en la que indicaba *“Que esta exigencia relativa al principio de seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que en muchas ocasiones*

se produce. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable y cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”.

La reciente STC 136/2011, de 13 de septiembre, ha puesto de relieve de nuevo esta reticencia dado que frente a la ley *ómnibus* impugnada era una ocasión de oro para abordar en positivo esta materia.

El parlamento es el órgano al que en todo sistema democrático le corresponde, como tarea prioritaria, la función legislativa (STC 29/82, F.J.1), pero ello no supone que la elaboración técnica se desarrolle esencialmente en la sede legislativa sino que serán los titulares de la iniciativa legislativa quienes elaboran la propuesta que debe ser objeto de discusión y posible modificación. El texto presentado inicialmente será el que fijará el objeto y contenido de la futura norma, de ahí la trascendencia de esa primera redacción. Nos corresponde examinar cual es ese proceso dependiendo de los diferentes titulares de la iniciativa, aunque como se podrá apreciar, las referencias que se pueden encontrar fuera de la iniciativa gubernamental son escasos. Para ello vamos a seguir el hilo argumental del trabajo de Enrique Soriano Hernández.

La iniciativa legislativa concebida como la facultad de promover la elaboración de una ley está reconocida en los distintos ordenamientos públicos españoles al gobierno, a la iniciativa legislativa popular, al propio parlamento y, en algunas Comunidades Autónomas, a las entidades locales, como es el caso de los municipios andaluces o los territorios históricos del País Vasco. Si la iniciativa procede del gobierno se denomina proyecto de ley. En los demás casos recibe el nombre de proposición de ley.

Pues bien, la iniciativa legislativa de origen parlamentario, que finalmente se convierte en ley, es proporcionalmente minoritaria a la de origen gubernamental.

Las únicas exigencias que encontramos sobre las proposiciones de ley son que éstas se presenten en el registro acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios (art.124 RCD), con lo que se reproduce lo establecido para los proyectos de ley. Esta formulación ha sido imitada por la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las CCAA, aunque en algunos reglamentos, más realistas, se limitan las exigencias sobre los documentos que deben acompañar estas iniciativas. En el Senado, junto con la exigencia de que exista un texto articulado, acompañado de una exposición justificativa, se menciona la exigencia de una memoria que evalúe el coste económico pero sólo para las iniciativas que tengan una clara incidencia económica, con lo que en la mayoría de los casos la exigencia desaparece.

Esta información requerida tiene un carácter instrumental y tiene como propósito garantizar que los miembros de las propias cámaras legislativas puedan formar su opinión, por lo que su cumplimiento depende de factores, alguno de índole subjetivo.

La incorporación de la exposición de motivos parece que suele ser cumplida en el Congreso, aunque frecuentemente no se acompaña de antecedentes, no provocando la inadmisión pero sí que se recaben los mismos. La exigencia, según señala García-Escudero, tiene carácter puramente formal ya que tales antecedentes se limitan a una relación de los textos legislativos a los que afecta.

Las únicas iniciativas legislativas, aunque no resulte comprensible esta exigencia para éstas y no para otras, sobre las que existe un control por parte de los órganos de las cámaras parlamentarias, son las iniciativas legislativas populares. A éstas se les exige que sean homogéneas, que no aborden una diversidad de materias carentes de conexión entre sí, pero, además, existe un conjunto de materias sobre las que está excluida la iniciativa legislativa popular y a la Mesa del parlamento es quien corresponde examinar si esos requisitos se cumplen. Sería deseable que estas exigencias se extendieran también a todas las proposiciones de ley y no sólo a las de iniciativa legislativa popular.

En la fase de calificación y admisión a trámite, las mesas de los parlamentos se limitan a verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los respectivos reglamentos parlamentarios, y eventualmente de carácter material, según establece la doctrina del Tribunal Constitucional.

En España, como en todos los sistemas parlamentarios, el gobierno mantiene una relación fiduciaria con el parlamento, en cuanto que este es plasmación de la mayoría social presente en el legislativo. Entre gobierno y mayoría parlamentaria se produce una necesaria identidad política que garantiza que el programa gubernamental tenga el soporte necesario para su aprobación en el parlamento. Cuando esa relación se quiebra se suele producir un cambio gubernamental o unas nuevas elecciones.

En este sistema, el gobierno asume la condición de máximo órgano de dirección política, según dispone el art. 97 CE, una de cuyas expresiones básicas es la iniciativa legislativa (STC 45/90 FJ 2). A ello hay que sumar que el ejecutivo se apoya en una amplitud de medios, frente a los siempre limitados recursos de los que se dotan los parlamentos y sus grupos. Efectivamente el gobierno y su administración tienen medios materiales, técnicos y humanos suficientes, entre los que se encuentran la disposición de instrumentos económicos, que permitirán promover la propuesta contenida en la iniciativa.

La Ley española del Gobierno, Ley 50/97, en su artículo 22.2, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se inicia en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. El inicio de un procedimiento de preparación de un anteproyecto de ley es una decisión de naturaleza estrictamente política.

El reconocimiento a la iniciativa legislativa al gobierno, establecida en el artículo 88 CE, es la primera indicación sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. El precepto constitucional establece que éstos son aprobados por el Consejo de Ministros para su remisión al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse.

El establecimiento de un procedimiento de elaboración en el que se efectúen los estudios, dictámenes y consultas pertinentes tiene como finalidades, en todo caso, garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos y es un buen momento para dotar al proyecto de una buena técnica legislativa.

La Ley de Gobierno estatal prescribe que en los ministerios el anteproyecto se inicia con la elaboración de memorias, estudios o informes, sobre la necesidad y oportunidad del mismo. El conjunto de estudios e informes no hay que confundirlos con la memoria que sería el documento inicial en el que se expone la conveniencia de la nueva ley. Esos estudios e informes previos tienen un contenido mínimo necesario, según se puede desprender de la Ley de Gobierno, y son la memoria económica, en la que se contiene una estimación de la incidencia sobre el gasto público a que puede dar lugar la ley; el informe de la Secretaría General, como órgano jurídico de asesoramiento directo al ministerio, y el informe sobre impacto de género, incorporado por la ley 30/2003 como preceptivo.

Una vez efectuados los estudios e informes indicados como preceptivos, junto con la memoria económica, se eleva al Consejo de Ministros a fin de que decida sobre los ulteriores trámites. Este primer conocimiento por parte del Consejo de Ministros se le califica de primera lectura.

Junto a los informes prescritos en la Ley de Gobierno hay que añadir la existencia en determinados casos de una serie de informes derivados de otras leyes como son: El informe del Consejo General del Poder Judicial, el informe del Consejo de Estado y el del Consejo Económico y Social.

El único informe que deriva directamente y con claridad de la Constitución es el relativo a la modificación del régimen económico y fiscal del Archipiélago canario, según establece la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española que debe emitirse desde esa Comunidad Autónoma

El último examen del gobierno de las iniciativas legislativas (art. 22.4 de la ley de gobierno), es el que se produce en el momento anterior a la remisión al parlamento como proyecto de ley. El art. 88 CE establece que los proyectos de ley deberán ir acompañados, como hemos indicado, de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse el proyecto.

Ahora bien, la presentación de las iniciativas legislativas en el parlamento no supone que la corrección técnica de los proyectos o proposiciones deba olvidarse a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Es el parlamento el que tiene por objeto *“la producción de normas para la ordenación justa y racional de la comunidad”* (STC 166/1986). Como indica Enrique Soriano Hernández, la corrección técnica en la fase de preparación de una iniciativa es necesaria para permitir que el texto, que definitivamente se convierta en ley, posea la necesaria calidad, pero en la tramitación parlamentaria es donde se puede desvirtuar con la incorporación de enmiendas que alteren su propia lógica interna o una apresurada redacción tenga como resultado un texto que no contribuya a la claridad de la norma. El riesgo de que se produzca una mayor distorsión en un texto legislativo se produce cuando no existe una mayoría absoluta en el parlamento ya que la necesidad de que se alcancen acuerdos entre las distintas formaciones políticas para conformar la mayoría suficiente que permita aprobar la ley, comporta el que se tenga que ceder en las posiciones iniciales y permitir que todos puedan tener su particular aportación al texto legislativo lo que en ocasiones puede ser fuente de una cierta confusión en el texto finalmente aprobado.

La existencia de unas normas, hoy por hoy inexistente, debe ser la guía de quienes tienen encomendada la función de asesoramiento, aunque, como señala Piedad García-Escudero, no debe olvidarse en ningún momento el primado de la política en un órgano como el parlamento que es la esencia de la política en todo sistema democrático.

En todo caso, si que son de aplicación un conjunto de principios de homogeneidad, sistematización y ordenación interna.

Las normas técnicas deben estar presentes en todo el procedimiento legislativo para permitir mantener unos estándares de corrección en el producto legislativo final, pero hay trámites en los que es especialmente sensible para alcanzar estos fines. Las enmiendas en cuanto que instrumento de participación de los parlamentarios y los grupos mediante las que se posibilita los cambios para contribuir a la conformación final del texto legal es el medio que permite mejorarlos o empeorarlos.

Uno de los requisitos para garantizar la claridad de una ley es que ésta tenga un objeto claro y homogéneo, lo que supone que deberá ser respetado en el proceso legislativo. La exigencia de homogeneidad y congruencia es cuestión de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La necesaria exigencia de un criterio de homogeneidad y congruencia de las iniciativas legislativas en su seno y de las enmiendas que se presenten al mismo, no es solamente una cuestión que pueda afectar al principio de participación, sino que desde la óptica en que nos encontramos es esencial para dotar de seguridad jurídica a la norma que finalmente será aprobada, ya que ello permitirá que pueda existir certeza sobre el contenido de las mismas.

En cuanto a las diferentes fases del procedimiento legislativo entendemos que es en la fase de ponencia cuando mejor se puede abordar la técnica legislativa en aras de una mayor calidad de la norma que se pretende aprobar.

La ponencia con una participación reducida de los parlamentarios de la comisión y con el asesoramiento del letrado es el lugar y momento idóneo. El problema es que en casi todos los parlamentos las ponencias se han desvirtuado llegando sólo a reuniones de pocos minutos en las que simplemente se da el visto bueno a la propuesta de ordenación de enmiendas propuesta por el letrado.

Los trámites subsiguientes de comisión y el debate final en el pleno están dotados de una rigidez que dificulta que se pueda incidir en las iniciativas legislativas. Únicamente reseñar la posibilidad contemplada en estos dos

trámites de las llamadas enmiendas transaccionales y enmiendas técnicas. Estas últimas tienen por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, lo que deberá verificar la Mesa de la comisión.

En cuanto a las enmiendas transaccionales en comisión, de aproximación (art. 114.3 RCD), son aquellas que pretenden el acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo en comisión. A la Mesa de la comisión le corresponderá comprobar el requisito, pero a diferencia de lo que sucede en el Pleno no es necesaria ni la conformidad del grupo parlamentario autor de la enmienda objeto de transacción, ni la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. Ello puede suponer que en base a enmiendas de determinados grupos se presenten enmiendas que aparentemente busquen la aproximación pero que acaben desvirtuando lo que originariamente era la intención de las enmiendas presentadas. Este tipo de enmiendas son las que, en ocasiones, se emplean para introducir cuestiones no previstas en el texto originario.

Por todo ello, las directrices sobre técnica normativa que hasta la fecha han sido objeto de publicación en España en un boletín oficial, lo que les dota de un reconocimiento para las administraciones respectivas, han sido únicamente las de algunos gobiernos autonómicos y las del Gobierno de España. Las últimas han sido las probadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, que sustituyen a las aprobadas en 1991.

Las directrices dictadas hasta la fecha, tienen su ámbito de actuación limitadas a los ejecutivos, lo que hace que consideremos la necesidad de unas directrices en la sede parlamentaria, pues la corrección técnica debe mantenerse durante toda la tramitación de iniciativas legislativas, ya que un proyecto puede desvirtuarse a lo largo del procedimiento.

Esas normas deberían servir a los órganos parlamentarios que intervienen en la calificación de enmiendas para poder rechazar aquellas que no cumplan unos requisitos mínimos de homogeneidad y congruencia de la iniciativa legislativa y de las enmiendas que se presenten, junto con unos estándares

básicos sobre estructura, lenguaje, publicación y las especialidades que sobre todo tienen las leyes modificativas.

Todas las normas indicadas son calificadas como directrices, lo que las convierte en recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de elaboración de las leyes. Se trata de meras reglas o recomendaciones técnicas, carentes de fuerza normativa, lo que permite calificarlas como instrucción o circular, cuyo cumplimiento, en todo caso, supondrá que la infracción de estas directrices podría suponer el origen de una falta disciplinaria, suponiendo que la observancia de estas normas corresponde al secretariado del gobierno, aunque parece muy dudoso que la inobservancia pudiera tener consecuencias disciplinarias.

De las directrices publicadas en boletines oficiales las últimas, aprobadas en el año 2005, son las que tienen una mayor extensión, pasando de 37 apartados, que establecían en las de 1991, a los 102 apartados de las vigentes. Las directrices tienen un cuerpo estructural común en el que se incluye un primer apartado destinado al título de la disposición, el segundo apartado está destinado a la parte expositiva, una tercera parte es la parte dispositiva y se concluye con apartado denominado parte final.

En ellas aparecen de manera sistematizada las recomendaciones para una calidad técnica de las leyes. Pero no olvidemos que se refieren sólo a los proyectos de ley, a las iniciativas legislativas gubernamentales.

De ahí que la preocupación sea la calidad técnica en sede parlamentaria donde no existen directrices y donde sobre todo las enmiendas pueden desvirtuar incluso a los propios proyectos de ley.

Por todo ello, para finalizar mi intervención me atrevería a exponer la regla de oro de una buena técnica legislativa que garantice la seguridad jurídica y que no aparece en directriz alguna.

En un sistema parlamentario, el poder legislativo tiene básica y primordialmente dos funciones: hacer las leyes e impulsar y controlar al gobierno. Pues bien: los procedimientos parlamentarios que regulan el impulso y el control del gobierno deberían ser ágiles y rápidos, de tal manera que permitan que lo que pase en la calle, en la realidad, pueda ser tratado y debatido con rapidez en sede parlamentaria.

En cambio las leyes hay que hacerlas sin prisa, lo que es garantía de calidad y de mayor posibilidad de consenso. Si una ley es muy necesaria ya está el procedimiento de urgencia.

Pues bien, nuestra realidad es justo lo contrario. Los procedimientos de impulso y control de la acción de gobierno son lentos y farragosos y en muchas ocasiones cuando el parlamento aborda las cuestiones ha transcurrido demasiado tiempo.

En cambio las leyes se hacen de prisa y por tanto se aprueban sin calidad, lo que redundaría en la falta de seguridad jurídica. Este es el “quid” de la cuestión, la regla de oro que se incumple.

BIBLIOGRAFIA

PARA LA ELABORACIÓN DE ESTA CONFERENCIA SE HA TENIDO EN CUENTA LA BIBLIOGRAFIA QUE A CONTINUACIÓN SE INDICA Y, DE MANERA ESPECIAL, LOS TRABAJOS REFERENCIADOS DE PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ Y DE ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ.

- ABAJO QUINTANA, J.J., “Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de leyes: antecedentes y finalidad”, *La tecnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, págs. 123 a 176.
- AGUILÓ LÚCIA, L., “Competencia para dictar directrices de técnica legislativa”, *La calidad de las Leyes*, Vitoria, 1989, págs. 321 a 337.
- CAZORLA PRIETO, L.M., “Codificación contemporánea y técnica legislativa”, Madrid, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La iniciativa legislativa del Gobierno”, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUADERO, MÁRQUEZ, P., “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”, Madrid, 2006.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?”, Pamplona, 2010.
- JIMENA QUESADA, L., “Dirección política del gobierno y técnica legislativa”, Madrid, 2003.
- MONTORO CHINER, M.J., “Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas”, Madrid, 1989.
- MONTORO CHINER, M.J., “Seguretat jurídica i técnica legislativa”, *Legislador i tècnica legislativa*, Barcelona, 2003, págs. 189 a 241.
- PENDAS GARCÍA, B., “Procedimiento legislativo y calidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 1990, págs. 75 a 110.

- SAINZ MORENO, F., “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley”, en F. SAINZ MORENO y J. C. DA SILVA OCHOA, *La calidad de las Leyes*, Vitoria, 1989, págs. 19 y ss.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Exposiciones de Motivos: Motivos para su eliminación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33, 1991, págs. 47 y ss.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley”, *Revista de las Cortes Generales*, 25, 1992, págs. 155 y ss.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. Y VISIEDO MAZÓN, F.J., “Las enmiendas en el procedimiento legislativo”, Murcia, 2000.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E., “La elaboración técnica de las leyes en las Comunidades Autónomas”. *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 28, 2008, págs. 17-45.
- VV.AA., *La técnica legislativa a debate*, J. CORONA FERRERO, y J. TUDELA ARANDA (coords.), Madrid, 1994.
- VV.AA., *La calidad de las Leyes*, SAINZ MORENO, F. DA SILVA OCHOA J. C. (coords.), Vitoria, 1989.
- VV.AA., *La forma de las Leyes, 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1986.
- VV.AA., “Curso de técnica legislativa. Gretel”, Madrid, 1989.
- VV.AA., “Legislador i tècnica legislativa”, Barcelona, 2003.