

Año 2022

Nº 23

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



C y **P**arlamento
Constitución

EL PARLAMENTO DE CANARIAS Y LA TÉCNICA LEGISLATIVA:
ASPECTOS PROBLEMÁTICOS Y PROPUESTAS DE MEJORA

THE PARLIAMENT OF THE CANARY ISLANDS AND THE LEGISLATIVE TECHNIQUE:
PROBLEMATIC ASPECTS AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

José Ignacio Navarro Méndez¹

Recibido: 21-05-2022

Aceptado: 17-06-2022

“No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen, antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas, que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella”.

*Carta de don Quijote a Sancho Panza, Gobernador de la insula Barataria.
El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha, Segunda parte, Capítulo LI. Miguel de Cervantes.*

SUMARIO

1. *Análisis de situación.*

2. *La mejora del proceso de producción normativa en Canarias: la técnica legislativa como instrumento fundamental.*

2.1. *Aspectos generales.*

2.2. *El Parlamento de Canarias y la técnica legislativa.*

2.3. *Cuestiones específicamente problemáticas y propuestas de mejora.*

A. *Corrección de estilo.*

¹ Letrado del Parlamento de Canarias y doctor en Derecho.

B. Corrección de errores.

C. Enmiendas incongruentes con el objeto material de la iniciativa legislativa.

D. Enmiendas “in voce”.

E. Leyes modificativas.

F. Evaluación legislativa en sede parlamentaria.

G. Procedimiento parlamentario de consolidación de la legislación vigente.

H. Criterios relativos al lenguaje legal.

3. Bibliografía Citada.

1. Análisis de situación.

¿Podemos afirmar que en España existe un exceso de regulación? Según los datos que maneja CEOE, durante el año 2015 la actividad legislativa española superó a la de nuestros vecinos europeos². Esta situación, ya de por sí problemática puesto que provoca objetivamente dificultades para que la ciudadanía en general y los operadores jurídicos en particular puedan conocer cuál es del Derecho vigente en cada momento, trae consigo otro tipo de situaciones indeseables, como son un exceso de trabas burocráticas, la imposición de mayores cargas administrativas y financieras para empresas y ciudadanos, con la pérdida de competitividad que ello supone, y el incremento de la litigiosidad, entre otros. Por ello, recomienda dicho informe que se lleven a cabo medidas que reduzcan este amplio volumen de normas, ya que tiene un impacto directo negativo sobre la capacidad de crecimiento económico.

Además, si comparamos la situación existente en España con la de otros países de la UE se concluye que el número de disposiciones normativas aprobadas en nuestro país, tanto por el Estado como por las diecisiete comunidades autónomas, multiplica por diez las producidas por el Estado federal alemán, pese a que este último tiene una población que casi duplica la española. Concretamente, en 2015 se publicaron en España casi un millón de páginas en los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico³.

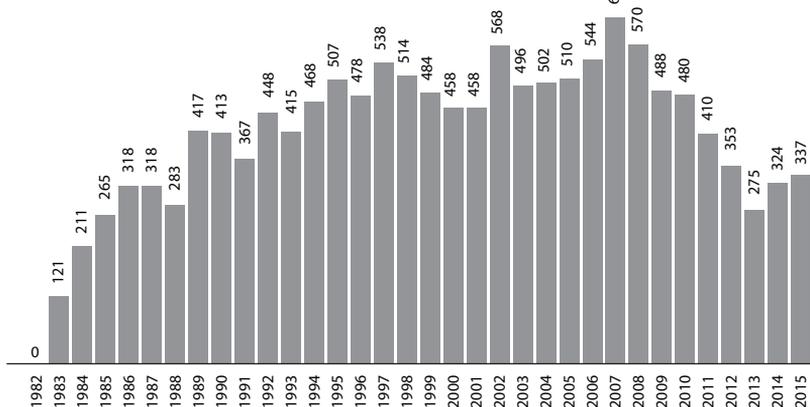
Sin nos centramos en la producción de normas jurídicas en Canarias la situación no es distinta. En el Informe Fundación DISA “La producción normativa en Canarias” se cuantifica el número de normas y páginas publicadas en el Boletín Oficial del Estado relativas a la normativa autonómica canaria, y se analiza la tendencia que

2 Informe *Legislar menos, legislar mejor*, CEOE, 2015 (disponible en https://www.anged.es/wp-content/uploads/2015/03/Informe_Legislar-Menos-Legislar-Mejor.pdf, consultado el 17/10/2022). Por otro lado, un estudio del Instituto de Empresa (IE) elaborado en 2010 por los profesores Francisco Marcos y Juan Santaló, bajo el título *Regulación, Innovación y Productividad*, demostraba que el aumento en la cantidad de regulación autonómica desde 1988 a 2006 había provocado un impacto negativo muy significativo en la productividad y la innovación (disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1645936, consultado el 17/10/2022).

3 Estudio realizado por el Consejo General de Economistas, que analiza las implicaciones económicas del funcionamiento de la Justicia en España, donde se pone el acento en la mala técnica legislativa existente en nuestro país. Según este estudio, la seguridad jurídica, que permite atraer el capital y los recursos productivos para crear riqueza y generar empleo, “pasa por la elaboración de normas más sencillas, más estables en el tiempo y de mejor técnica jurídica”. De esta forma, considera el citado estudio que “para mejorar el marco normativo, debería reducirse la complejidad del entramado legislativo y evitar la profusión y la dispersión legislativa” (<http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2016/12/14/585189f0268e3e755d8b462b.html>, consultado el 17/10/2022).

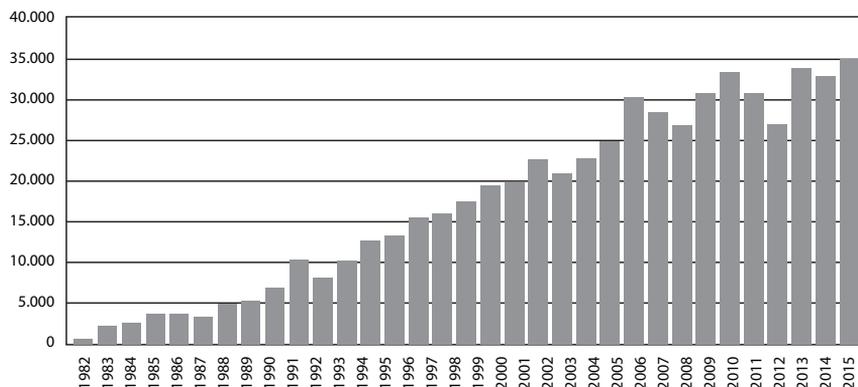
ha seguido la producción normativa estatal entre 1970 y 2015⁴. Extraemos de dicho informe los siguientes tres cuadros gráficos, que entendemos muestran la clara situación de inflación normativa presente en el archipiélago canario en los últimos años:

Producción normativa canaria (1982-2015)



Fuente: Informe Fundación DISA “La producción normativa en Canarias

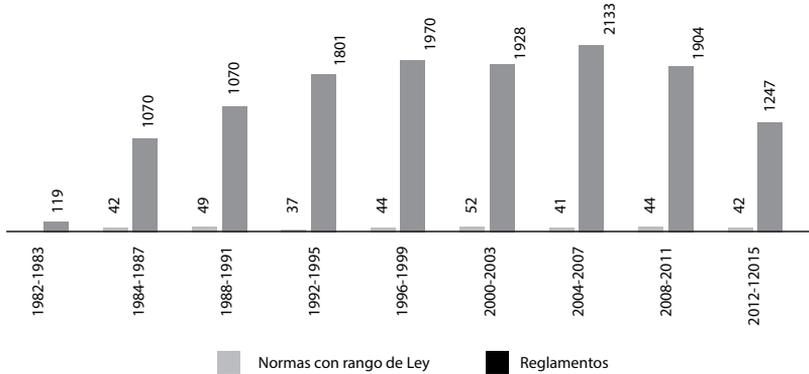
Páginas publicadas en el Boletín Oficial de Canarias (1982-2016)



Fuente: Informe Fundación DISA “La producción normativa en Canarias”

4 Cfr. *Papeles de economía canaria*, núm. 2, 2017. Una actualización de dicho informe puede verse en <https://ceoe-tenerife.com/ndp-la-produccion-normativa-en-canarias/>, consultado el 17/10/2022. En el mismo se indica que la situación en Canarias se ha agravado durante 2020, el año de la pandemia por COVID-19, al aprobarse 32 nuevas normas con rango de ley, lo que supuso un incremento del 10,34 % respecto al año anterior, mientras que la media del Estado español se situó en el 7,44 %.

Normas aprobadas según rango por cuatrienios



Fuente: Informe Fundación DISA “La producción normativa en Canarias”

Las principales conclusiones y recomendaciones del citado informe son dos. Por un lado, y en general, la mayor parte de la producción de normas jurídicas en Canarias se debe al gran volumen de reglamentos aprobados, concretamente decretos del Gobierno y órdenes departamentales, que han presentado una tendencia creciente hasta 1999, aunque decreciente a partir de 2004. Por el contrario, la evolución de las normas con rango de ley se mantiene bastante estable en el tiempo. Y, por otra parte, entre 2014 y 2015 la regulación autonómica se ha incrementado en un 4% (la estatal en un 25,2%), mientras que a nivel europeo se ha reducido en un 14%, de forma que tanto Canarias en particular como España en general no están siguiendo las pautas marcadas por Europa en cuanto a la simplificación normativa.

A partir de estos datos, en el citado informe se llama la atención sobre el hecho de que la legislación debe ser una herramienta para contribuir al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y medioambientales, pero no un obstáculo que perjudique a la sociedad en términos de crecimiento y empleo. Por ello, se insiste en dicho documento en la necesidad de actuar para eliminar aquellas cargas burocráticas innecesarias, ya que generan un coste y un esfuerzo adicional para las empresas y los ciudadanos, proponiéndose la adopción de una serie de medidas paliativas de la situación existente que nos parecen razonables, tales como apostar por la elaboración de textos refundidos que aúnen en un mismo *corpus* toda la normativa vigente sobre el mismo marco de regulación, facilitando de esta forma su comprensión por la ciudadanía; hacer un ejercicio de evaluación de las normas legislativas vigentes, derogando aquellas que no logren los objetivos

para los que se elaboraron; y, finalmente, establecer para cada legislatura objetivos cuantificables y exigibles de reducción normativa.

Efectivamente, parece asumible que desde hace años vivimos una situación de hipertrofia o de inflación normativa tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, lo que genera grandes elementos de complejidad, de confusión y de incertidumbre para los operadores jurídicos y para la ciudadanía en general sobre el Derecho aplicable, lo que compromete de manera relevante el cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3)⁵. Así, actualmente nuestro ordenamiento jurídico presenta unos elementos característicos patológicos que deberían ser eliminados o atenuados, tales como una proliferación extraordinaria y desmedida de normas jurídicas, legislativas y reglamentarias, con ámbitos de vigencia y aplicación diversos, respecto de las cuales resulta difícil averiguar cuál es el Derecho aplicable a un supuesto concreto; una gran voluminosidad de las normas jurídicas, que aspiran a regular cada vez más ámbitos, y donde el respeto al necesario principio de homogeneidad en cuanto a las materias objeto de regulación a menudo brilla por su ausencia; la realización de cambios normativos constantes y a menudo precipitados, con una falta de estabilidad de las normas y, por lo tanto, del propio ordenamiento jurídico en el que estas se insertan; y, finalmente, una deficiente utilización del lenguaje en las normas, complicando su cognoscibilidad y, por ende, su cumplimiento efectivo⁶.

Ante esta situación no debe extrañarnos que en la actualidad, y para intentar revertir esta tendencia, haya ganado interés el objetivo de mejorar la calidad de las normas jurídicas, bajo la premisa fundamental de orientar la acción de aquellos poderes públicos entre cuyas competencias figuran la potestad de elaborarlas, con vistas a que se sometan en dicha tarea al cumplimiento de las reglas y

5 Para VIDAL MARTÍN, T. (cfr. “Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 325-326) los motivos de lo que él denomina como situación de “frondosidad normativa” hay que buscarlos, por un lado, en la aparición del Estado Social y Democrático de Derecho en cuanto que Estado intervencionista en el plano económico-social a través, precisamente, de normas jurídicas; la existencia de un Estado descentralizado en España con una pluralidad de centros de producción normativa; el desarrollo de las relaciones internacionales, con la existencia de centros de poder fuera de nuestras fronteras, y con la UE como ejemplo característico; y, finalmente, el rápido cambio experimentado por las sociedades actuales que, en consecuencia, necesitan de continuas y rápidas reformas normativas.

6 Vid. VV.AA., *Técnica Normativa. Memento práctico Francis Lefebvre* 2016-2017, pp. 15 y ss, donde se concluye que la proliferación caótica, la fragmentación y la pérdida de contenidos propiamente normativos ponen en cuestión los grandes principios tradicionales de lo jurídico y, en particular, la seguridad jurídica, abriendo un escenario propicio para la arbitrariedad y la ineffectividad de lo jurídico, generándose un divorcio entre el Derecho vigente y el Derecho eficaz.

principios propios de la técnica normativa de forma que el resultado final sea de mejor calidad. A tal fin, en nuestro país contamos con unas Directrices de técnica normativa tanto a nivel del Estado⁷ como en el de algunas Comunidades Autónomas⁸, lo cual supone un avance en la buena dirección e implica contar con unas pautas o guías de actuación a las que aferrarse.

Por otro lado, en el caso de la Unión Europea desde hace unos años se viene implementando el programa *Legislar mejor* de la Comisión Europea, que permite a esta institución evaluar continuamente si las disposiciones propias del Derecho Comunitario se adecuan a las necesidades de los ciudadanos y las empresas al mínimo coste posible, así como si ayudan a simplificar y abaratar la legislación europea existente⁹. A ello cabe añadir la existencia de la *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea* del año 2015¹⁰.

Asimismo, debemos dar una valoración positiva, ya en nuestro país, a la inclusión de los denominados principios de buena regulación dentro de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, en concreto, en su Título VI, relativo a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, y cuyas novedades, de forma resumida son las siguientes:

a) En primer lugar, se enumeran en el art. 129 una serie de principios que han de ser considerados por el productor de normas jurídicas (en este caso, el Gobier-

7 Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE n° 180, de 29 de julio de 2005).

8 Así, por ejemplo, y sin ánimos de exhaustividad, cabe citar la Resolución de 5 de noviembre de 2014 de la Dirección General de la Asesoría Jurídica General, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30 de octubre de 2014, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (DOG núm. 219, de 14 de noviembre de 2014); la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (BOA núm. 119, de 19 de Junio de 2013); la Ley del Parlamento del País Vasco 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (BOE núm. 284, de 25 de noviembre de 2011); o, finalmente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de marzo de 2019 (BOCM de 13 de marzo de 2019) por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

9 Cfr. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_es (consultado el 17/10/2022).

10 Cfr. <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732> (consultado el 17/10/2022).

no y la Administración pública), tales como necesidad, eficacia, proporcionalidad, *seguridad jurídica*, transparencia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por su parte, el apartado 4º de dicho precepto dispone que, a fin de garantizar el principio de *seguridad jurídica*, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

b) En segundo lugar, se incorporan en dicha ley unos instrumentos de mejora regulatoria, como son, por un lado, la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130); y, por otro, la exigencia de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (art. 133). A la evaluación normativa nos referiremos posteriormente en este mismo trabajo.

c) Finalmente, y con vistas a lograr una mayor seguridad y predictibilidad del ordenamiento, la ley 39/2915 apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*, disponiendo que todas las Administraciones publicarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente (art. 132).

Pero, al mismo tiempo, también se contienen en la citada ley otras previsiones relativas a la evaluación *ex post*, puesto que, junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y las cargas derivadas de ellas estaban justificados y adecuadamente valorados, debiendo plasmar el resultado de dicha evaluación en un informe que habrá de hacerse público (art. 130.1). Ello teniendo en cuenta, además, que en aplicación del principio de eficiencia la iniciativa normativa debe evitar imponer cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos (art. 129.6); y que, cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supereditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 129.7).

2. La mejora del proceso de producción normativa en Canarias: la técnica legislativa como instrumento fundamental.

2.1. Aspectos generales.

El Tribunal Constitucional español, en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4, ha señalado que *“la exigencia del artículo 9.3 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”*. Asimismo, el Alto intérprete constitucional (STC 150/1990, de 4 de octubre FJ 8) ha conectado la seguridad jurídica con la técnica normativa, afirmando que *“los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia”*.

Con todo, advierte seguidamente el Tribunal Constitucional en el mismo fundamento jurídico de la citada sentencia que *“lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, fundamento jurídico 8.º)”*. Así, para el TC *“sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible*

para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica”.

Por lo tanto, el principio constitucional de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Norma Fundamental española impone al productor normativo (bien sea éste el ejecutivo o el parlamentario) que respecto de la materia sobre la que se legisle sepan a qué atenerse en todo momento tanto los operadores jurídicos como los ciudadanos, sin generar situaciones objetivamente confusas, puesto que solo la claridad y la precisión en el uso del lenguaje normativo conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

Por otro lado, la preocupación por la aplicación de los principios y criterios de técnica normativa en el procedimiento parlamentario conducente a la aprobación de textos legislativos no se basa en aspectos puramente formales o académicos, sin mayor trascendencia; es decir, no es un asunto simplemente teórico o carente de efectos prácticos, ya que si las normas reflejan imprecisión técnica, un lenguaje farragoso o una incoherencia en su estructura, se puede generar una contradicción insalvable de la misma con el citado principio constitucional de seguridad jurídica.

En definitiva, no estamos en presencia de un asunto baladí, sino que el cumplimiento de las reglas y directrices de la buena técnica normativa constituye una exigencia para la plena verificación de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico en el que se integran todas las normas, y permite el adecuado conocimiento de las mismas por parte de sus destinatarios y, por lo tanto, la eficacia del propio ordenamiento jurídico. Para cumplir dichos objetivos fundamentales, la técnica normativa se concreta en un conjunto de directrices o reglas de obligado cumplimiento en el proceso de elaboración normativa.

En este sentido, sólo una redacción correcta de las normas jurídicas y la inserción de las mismas de forma coherente y armónica en el ordenamiento jurídico dará satisfacción al principio de seguridad jurídica, mientras que una defectuosa redacción provoca dudas, incertidumbre y posibles interpretaciones divergentes, lo que compromete el cumplimiento de dicho principio¹¹. Asimismo, una la correcta redacción de las normas tiene beneficios en una doble dimensión que se suceden en el tiempo: una *interna*, en el mismo proceso de ela-

11 Cfr. NAVARRO ATIENZA, M.A., *Manual Práctico de Técnica Normativa*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015 (disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/libros/manualTecnicaNormativa/files/assets/basic-html/toc.html>, consultado el 17/10/2022).

boración de la norma, puesto que facilita la intervención de las distintas instancias que han de participar en dicho proceso, y en consecuencia, su propia tramitación; y otra *externa*, una vez que se ha aprobado y comienza a desplegar sus efectos la norma correspondiente al facilitar, en primera instancia, la labor de los distintos operadores jurídicos que deben intervenir posteriormente a la hora de aplicarlas e interpretarlas, o bien los actos o los contratos que en ellas se sustentan, etc.; y, en segunda instancia, también beneficia a los ciudadanos en su condición de destinatarios de las normas, favoreciendo su conocimiento y, en consecuencia, su cumplimiento y su correcta aplicación.

Siendo ello así, no es de extrañar que las propias instituciones encargadas de elaborar las normas jurídicas, legales o reglamentarias, muestren en la actualidad una sincera preocupación por mejorar su calidad desde la óptica de la técnica normativa, buscando instrumentos que establezcan un conjunto de reglas a las que haya de ajustarse, no sólo el proceso de *elaboración* normativa que a cada una de dichas instituciones compete, sino también en el de *evaluación* de su eficacia y del grado de cumplimiento de los objetivos a los que respondió su aprobación.

Como ha señalado la doctrina, y con independencia de que existen precedentes muy anteriores en relación con el llamado “arte de legislar”¹², la preocupación generalizada por la técnica legislativa en nuestro país es relativamente moderna¹³, y obedece a que, como consecuencia del aumento de la esfera de acción del Estado, las normas jurídicas se multiplican y tecnifican, introduciendo de esta forma un indudable elemento de complejidad al ordenamiento jurídico, lo que creó conciencia sobre la necesidad de introducir una racionalidad en la articulación de las normas que lo integran, con el objetivo último de que estas sean inteligibles y eficaces¹⁴.

En este sentido, cabe destacar que el objeto último de la técnica legislativa no se limita a la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico (STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), bajo la premisa fundamental

12 Cfr. VV.AA., *Técnica Normativa. Memento práctico Francis Lefebvre*, op. cit., pp. 10 y ss.

13 En nuestro país, una iniciativa pionera en este campo de estudio lo constituyó la publicación, por parte del Grupo GRETEL, del libro *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, 1986. Dicha publicación finalizaba con la proposición de unas directrices sobre la elaboración de las leyes.

14 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, 2005, p. 122.

de que cada norma individualmente considerada no es un elemento aislado, sino que se integra en un ordenamiento jurídico considerado como un *totum* armónico en el que cada una de sus piezas está relacionada con las demás (STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8).

Por otra parte, y según ha subrayado el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), y como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Ahora bien, al mismo tiempo el Alto Intérprete constitucional también ha recordado que no puede sustituir la libertad de configuración del legislador y que el enjuiciamiento de la ley es sólo a los efectos del control de constitucionalidad, pero no es un control político, de oportunidad o de calidad técnica (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4). A la vista de ello, no puede haber un reproche de constitucionalidad por el mero hecho de legislar, por más que esta práctica dé lugar a duplicidades o a una legislación innecesaria que pueda producir inseguridad jurídica. De esta forma, el Tribunal Constitucional asume una consideración de las reglas de la técnica legislativa desde un prisma bastante limitado, al considerarlas como una cuestión menor cuya infracción no constituye motivo suficiente, por sí mismo, para declarar la inconstitucionalidad de una ley¹⁵, señalando ya esta decisión no puede depender exclusivamente de su calidad material y, recordando que no hay en la Constitución una exigencia de elaborar leyes claras, sistemáticas ni unívocas¹⁶.

15 En este sentido, VIDAL MARTÍN, T., op. cit., pp. 346-347, señala que el TC se ha mostrado reacio a admitir un control de constitucionalidad de la ley exclusivamente en atención a la calidad de la misma, de manera que en la mayoría de los casos las imperfecciones de técnica legislativa no se consideran determinantes a los efectos de la conculcación del principio de seguridad jurídica. Precisamente, la excepción a esta regla general la constituye la STC 46/1990, de 15 de marzo, en la que se declaró la inconstitucionalidad de la ley canaria 14/1987, de modificación de la disposición final tercera de la ley 10/1987, de Aguas, como consecuencia del complicado juego de remisiones normativas llevado a efecto por dicha norma, lo que, a juicio del Alto Intérprete constitucional produjo una situación de incertidumbre jurídica en relación con la legislación de aguas en el archipiélago, incompatible con el principio de seguridad jurídica.

16 Casos paradigmáticos de falta de homogeneidad material en cuanto a su contenido suelen ser las denominadas “leyes de acompañamiento”, al referirse a ámbitos materiales de regulación muy heterogéneos. Sin embargo, ello no parece haber preocupado al TC, para quien de una deficiente técnica legislativa no se deriva *per se* una infracción de la Constitución (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9).

2.2. El Parlamento de Canarias y la técnica legislativa.

Como ya ha sido señalado antes, podemos afirmar que en la actualidad existe una preocupación generalizada por la técnica legislativa que se ha trasladado tanto al ámbito de producción normativa que compete a los ejecutivos como, en menor medida –hay que reconocerlo– en relación con el que es propio de los Parlamentos. Por otro lado, nos recuerda la doctrina que la técnica legislativa opera en tres momentos fundamentales: a) en el momento de elaboración de los proyectos de ley, ya que la mayor parte de las normas legislativas aprobadas por los Parlamentos autonómicos tienen su origen en las iniciativas remitidas por los Gobiernos –esto es, los proyectos de ley– por lo que el momento de la redacción de tales iniciativas legislativas reviste un interés especial para la verificación de los principios de la técnica legislativa¹⁷; b) en el posterior momento, en el que da comienzo la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley remitidos a una Asamblea legislativa por los sujetos que cuentan con iniciativa legislativa; y c) una vez aprobada la ley y estando la misma desplegando sus efectos, a través de la evaluación legislativa *ex post*.

La Comunidad Autónoma de Canarias ha demostrado en el pasado reciente su preocupación por elaborar unas Directrices de técnica normativa, que fueron objeto de plasmación inicial en un Decreto del Presidente de 2012¹⁸ y que en la actualidad están reflejadas en el vigente Decreto 15/2016¹⁹, también del Presidente, formando parte del todavía reducido grupo de Comunidades Autónomas españolas que han avanzado en esta línea de actuación.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en relación con el proceso de elaboración normativa protagonizado por el ejecutivo regional canario, no hay en estos momentos en Canarias unas Directrices o Manual de técnica normativa de ámbito parlamentario, ni tampoco es posible localizar en el Reglamento de la Cámara previsión alguna específica sobre esta cuestión, más allá de algunas referencias a la corrección de estilo de los textos legislativos.

17 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”.

18 Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (BOC nº 64, de 30 de marzo de 2012).

19 Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (BOC nº 55, de 21 de marzo de 2016).

En este sentido, compartimos con García-Escudero Márquez la conveniencia de que cada Parlamento, también el de Canarias, cuente con un manual de técnica legislativa para uso de los funcionarios y legisladores que, aun incorporando las directrices comunes a todos los documentos de esta índole, responda igualmente a las especificidades propias de cada Cámara legislativa, siendo lo recomendable que sea aprobado por el órgano de Gobierno de la misma y que se dirija tanto a los funcionarios como a los legisladores cuando preparan o tramitan iniciativas legislativas o enmiendas a las mismas²⁰. Ello sin perjuicio de analizar la conveniencia de introducir en una futura reforma del Reglamento del Parlamento canario alguna previsión específica sobre la que sustentar la aplicación de las reglas propias de la técnica legislativa en el proceso de elaboración de las leyes autonómicas del archipiélago, como ya ha hecho algún Parlamento autonómico en fechas relativamente recientes.

Por lo tanto, la situación actual en la Comunidad Autónoma de Canarias es que los proyectos de ley que se presentan en el Parlamento por parte del Gobierno regional se someten obligatoriamente en su proceso de elaboración a las reglas previstas en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, de forma que queda garantizado que un volumen estadísticamente importante de las iniciativas legislativas que, una vez superada su tramitación parlamentaria, terminan convirtiéndose en leyes autonómicas canarias se ajustan, ya desde su génesis, a los principios y reglas de técnica normativa. Sin embargo, en la actualidad no existe una previsión específica en el vigente Reglamento de la Cámara (RPC) que imponga el respeto a los criterios de la técnica normativa en la elaboración de las proposiciones de ley por parte de los diputados o los grupos parlamentarios, más allá los mecanismos tendentes a la depuración técnica de las iniciativas legislativas en tramitación, y solo en los casos de detección de errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (arts. 132.3 y 136.3 RPC), o cuando el texto aprobado por el Pleno pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos (art. 137 RPC).

Ello supone que las proposiciones de ley en ocasiones son presentadas ante la Cámara sin ajustarse a esos mismos principios y reglas, por lo que eventualmente se detectan ya en su redacción primigenia aspectos inadecuados en cuanto a su estructura o al lenguaje utilizado, lo que implica que a lo largo de su tramitación parlamentaria sean difícilmente subsanables, puesto que el procedimiento legislativo carece de instrumentos adecuados de depuración del

20 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Manual de técnica legislativa*, Civitas-Thomson-Reuters, 2011, pp. 61 y ss.

texto en tramitación desde la óptica del respeto a los criterios y principios de la técnica normativa.

A la vista de esta situación, consideramos muy deseable que se pudieran someter las proposiciones de ley a unas exigencias formales de similar naturaleza a las que se imponen a los proyectos de ley de origen gubernamental, buscando así la homogeneidad de criterios respecto de ambos tipos de iniciativas legislativas en cuanto a la forma en que han de ser redactados desde el punto de vista de su corrección técnica, asegurando así que el texto presentado como proposición de ley cumpla, desde el inicio de su tramitación parlamentaria, con unos criterios predeterminados basados en las recomendaciones y principios de la técnica normativa consagrados tanto en las Directrices estatales de 2005 como en otras referencias similares de ámbito autonómico, y muy especialmente en sintonía con ya las vigentes en la Comunidad autónoma de Canarias. A tal fin, resultaría muy recomendable que a través de un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias se aprobasen unas Directrices de técnica normativa con vistas a su aplicación en la redacción de proposiciones de ley, buscando así la mejora de la calidad tanto técnica como lingüística de las mismas.

Pero, al mismo tiempo, habría que definir en el procedimiento de tramitación de proposiciones de ley determinados trámites que permitan analizar la forma y estructura, así como el contenido, de dichas iniciativas legislativas, de manera que fuese posible ir ajustándolas a las exigencias de la técnica legislativa con vistas a que una vez fuesen aprobadas por el Pleno, su redacción fuera la más correcta posible. En dichos trámites habrían de tener un protagonismo destacado tanto los letrados como el personal del Servicio de Publicaciones de la Cámara en cuanto que expertos en temas lingüísticos.

A nuestro juicio, las líneas maestras de las *Directrices de técnica normativa del Parlamento de Canarias para la elaboración de proposiciones de ley* habían de ser las siguientes:

a) En cuanto a su ámbito de aplicación, las Directrices deberían ser de obligatoria aplicación en lo referente a la elaboración de las proposiciones de ley adoptadas a iniciativa de cualquiera de los sujetos mencionados en el apartado 1º del art. 139 del Reglamento de la Cámara, esto es, los diputados y diputadas, y los grupos parlamentarios. De manera complementaria, podrían servir de guía tanto para la elaboración de las proposiciones de ley de iniciativa popular por sus correspondientes Comisiones promotoras como para las procedentes de los Cabildos insulares o de los municipios de Canarias.

b) Respecto a su contenido, habría de ser un listado claro y ordenado de criterios en lo relativo a la forma, la estructura y el lenguaje utilizado en la elaboración de las proposiciones de ley, en línea con los incluidos en el Decreto del Presidente de Canarias núm. 15/2016, de 11 de marzo ya citado, donde se abordan un grupo de cuestiones principales en la materia, relativas a aspectos tales como la *estructura* de las proposiciones de ley, las *especificidades* de las proposiciones de ley modificativas de otras leyes o los criterios *lingüísticos* generales a seguir en su redacción. A este último aspecto nos referiremos posteriormente en el presente trabajo con más extensión.

Respecto a los dos primeros, la propuesta implicaría asumir unos criterios ampliamente reconocidos por la doctrina como esenciales en el ámbito del arte de legislar, cuya aplicación rigurosa aseguraría una redacción ordenada y sistemática de las proposiciones de ley ya desde su origen. Así, y en relación con la estructura de las proposiciones de ley, supondría abarcar aspectos relativos al título de la norma²¹; la exposición de motivos²²; la sistemática y división de la

21 Al respecto de esta cuestión, la directriz decimotava del Decreto del Presidente 15/2016 señala, como cuestiones más relevantes, que el título indicará el objeto material de la norma identificándolo plenamente de forma precisa y completa, y que el mismo será ilustrativo de su contenido y si resulta al efecto demasiado largo podrá acompañarse de un título breve y también de una sigla o acrónimo oficial. Asimismo, que en las leyes de carácter temporal se hará constar en el título dicha circunstancia y su periodo de vigencia. Por otra parte, y una vez aprobada la ley, su título oficial responderá al sistema tradicional, con el número anual correspondiente, y la fecha de su promulgación, separados el número y el año por una barra y entre comas la mención al día y mes.

22 La directriz decimonovena del Decreto del Presidente 15/2016 señala que todos los proyectos deberán llevar una exposición de motivos, salvo aquellos que por su naturaleza no la requieran, como los de leyes acto o leyes medida y los de leyes presupuestarias. Por otra parte, se prevé que la exposición de motivos declarará breve y concisamente los objetivos de la ley, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a su contenido cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. Finalmente, si la exposición de motivos es larga, podrá dividirse en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números romanos, centrando las cifras en el texto.

ley²³; los artículos de la norma²⁴; la parte final de la ley²⁵ y los anexos²⁶.

Por su parte, la directriz vigesimonovena sería la referencia en relación con la elaboración de proposiciones de ley de modificación de leyes preexistentes, aspecto que será igualmente analizado con más detalle con posterioridad.

Al margen de lo señalado, resultaría igualmente conveniente que, más allá de la aprobación de los criterios o directrices de técnica normativa en sentido estricto, el Parlamento incorporase al proceso de tramitación de las iniciativas legislativas un conjunto de mecanismos que, por una parte, permitan garantizar el análisis, en las diversas fases del procedimiento legislativo, de su corrección desde el punto de vista del cumplimiento de las propias directrices; y que, por otra parte, posibilite la depuración de dichas iniciativas en los casos en que se produzca su incumplimiento. Veamos en qué podrían consistir dichos mecanismos:

A. Verificación preliminar de las proposiciones de ley en su fase de admisión a trámite.

Una vez presentado el texto de una proposición de ley en el Registro de la Cámara, y antes de producirse su calificación y admisión a trámite por la Mesa, sería muy recomendable que el Servicio Jurídico llevara a cabo una verificación preliminar de dicha iniciativa a partir de la cumplimentación de un cuestionario

23 En la directriz vigesimoprimera del Decreto del Presidente 15/2016 se indica que la parte dispositiva de la ley responderá a un criterio único de ordenación, en cuya redacción se 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, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, completándolas material y formalmente sin dejar huecos ni lagunas. Asimismo, se establece en dicha directriz que el orden interno de la parte dispositiva será el siguiente: a) objeto de la ley; b) ámbito de aplicación; c) definiciones, si la complejidad técnica de la iniciativa las hiciese necesarias; d) parte sustantiva; e) procedimiento; f) infracciones y sanciones; g) parte final y h) anexos.

24 En cuanto a los artículos de la ley, la directriz vigesimosegunda del Decreto del Presidente 15/2016 señala que estos se numerarán en cardinales arábigos, así como que de haber uno solo se indicará como artículo único. Igualmente, que los artículos se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que se refieren. Por último, se indica en dicha directriz que los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración, y cada oración, una idea.

25 La directriz vigesimotercera del Decreto del Presidente 15/2016 indica que la parte final se dividirá en las siguientes clases de disposiciones, y por este orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales. Asimismo, se aborda la regulación pormenorizada de la estructura y posible contenido de cada una de los diferentes tipos de disposiciones en las directrices vigesimocuarta (para las disposiciones adicionales), vigesimoquinta (para las transitorias), vigesimosexta (para las derogatorias) y vigesimoséptima (para las finales).

26 Cfr. directriz vigesimooctava del Decreto del Presidente 15/2016.

o lista de evaluación, a través del que se contrastaría su adecuación a los criterios más relevantes contemplados en las Directrices parlamentarias de técnica normativa, tanto desde el punto de vista de la estructura del texto de la proposición de ley como de su corrección lingüística.

La cumplimentación del citado cuestionario debería llevarse a efecto con la mayor celeridad posible al objeto de no dilatar la tramitación de la correspondiente proposición de ley, y siempre dentro de un plazo máximo predeterminado, por ejemplo, de siete días contado desde la fecha de su presentación en el Registro de la Cámara, salvo casos excepcionales motivados por la complejidad de la proposición, su extensión o la carga de trabajo eventualmente acumulada por el Servicio Jurídico.

En el caso de que tras esa comprobación preliminar se detectaran defectos u omisiones relevantes en la proposición de ley presentada a partir de un contraste entre su texto y las reglas de técnica normativa previstas en las Directrices, la Mesa de la Cámara habría de dejar en suspenso la adopción del acuerdo de admisión a trámite, y dar traslado al autor de la iniciativa legislativa del listado de defectos u omisiones detectados para que los subsanara dentro de un plazo máximo adicional, momento a partir del cual podría continuarse con la tramitación de la proposición de ley. Con todo, la inexistencia de un precepto reglamentario que imponga a los grupos parlamentarios y diputados la obligatoriedad de aplicar los criterios propios de la técnica normativa en el proceso de redacción de las proposiciones de ley implica, a nuestro juicio, la existencia de un obstáculo insalvable para impedir u obstaculizar la admisión a trámite de las citadas iniciativas legislativas, quedando la tarea de depuración técnica del texto fiada al devenir de su tramitación legislativa, especialmente en la fase de la ponencia.

B. Publicación de la proposición de ley en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.

Una vez superada la verificación anterior, la publicación de la proposición de ley en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* a que se refiere el art. 139.2 del Reglamento de la Cámara habría de realizarse incorporando las correcciones que, en su caso, hayan sido propuestas por los Servicios de la Cámara a partir de lo previsto por las Directrices de técnica normativa y subsanadas por el correspondiente autor material de la iniciativa, prestando especial atención a aquellas que se refieren a la utilización del lenguaje normativo.

C. Fase de ponencia.

Dentro del procedimiento legislativo, la fase de ponencia resulta crucial para garantizar la adecuada coherencia y estructura del texto en tramitación. En este sentido, y aunque la iniciativa legislativa fuera correcta desde la óptica de la técnica legislativa en cuanto a su redacción originaria, puede ocurrir –y de hecho, suele ser frecuente– que la aceptación de enmiendas parciales formuladas a dicho texto trastoque la estructura o el contenido de la proposición de ley hasta el punto de incurrir de manera sobrevenida en graves deficiencias. Por ello, finalizado el plazo de presentación de enmiendas al articulado a una proposición de ley –y antes de dar comienzo los trabajos de la ponencia– por parte del Servicio Jurídico debería elaborarse un informe que estudiara el conjunto de enmiendas al articulado que eventualmente se hubieran formulado, verificando la afectación que, en su caso, las modificaciones propuestas por las enmiendas implicaran en el texto o en la estructura de la proposición de ley en relación con los criterios previstos en las Directrices de técnica normativa²⁷. Asimismo, dicho informe analizará también el conjunto de enmiendas desde la óptica de su congruencia y homogeneidad material con el texto de la proposición de ley a la que se refieren a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre esta materia, aspecto problemático al que posteriormente nos referiremos con más detalle.

Por otra parte, debemos señalar que todas las iniciativas legislativas (tanto proyectos como proposiciones de ley) que se formulan para su tramitación por el Parlamento de Canarias son objeto de análisis por parte del Consejo Consultivo de Canarias a través de un dictamen destinado a verificar la adecuación de la iniciativa desde parámetros de constitucionalidad y estatutariedad. Los primeros, por cuanto dicho dictamen se remite por el Gobierno al Parlamento junto con el texto del proyecto, mientras que las proposiciones de ley se remiten al Consejo Consultivo para su análisis una vez superado el debate de toma en consideración. Teniendo ello en cuenta, el dictamen que elabora el citado órgano consultivo autonómico y remite al Parlamento suele contener consideraciones interesantes y muy útiles desde el punto de vista del cumplimiento por dichos textos de los

²⁷ En este sentido, debe señalarse que el art. 102.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que “La ponencia puede recomendar a la comisión la adopción de enmiendas y puede proponer enmiendas transaccionales entre las ya presentadas y el texto inicial del proyecto o proposición de ley, y debe indicar, en todo caso, las modificaciones que conllevan con respecto a dicho texto inicial. La ponencia, si es colegiada, puede proponer, por unanimidad, nuevas enmiendas. *Corresponde a la ponencia, asesorada por los servicios jurídicos y lingüísticos, elevar a la comisión propuestas de técnica legislativa y adecuación a las reglas y los usos formales y lingüísticos del Parlamento respecto a los proyectos y proposiciones de ley*”.

parámetros y reglas propios de la técnica legislativa, de forma que son analizadas con atención por parte de los miembros de la ponencia legislativa y muy a menudo sirven para impulsar la introducción por consenso entre los grupos parlamentarios de retoques en la redacción originaria del texto normativo, contribuyendo así a su depuración técnica.

D. Especialidades.

Lo señalado anteriormente se aplicaría, en la medida de lo posible y con las adaptaciones que resulten necesarias, tanto en los casos en los que una proposición de ley sea objeto de tramitación en el marco de alguno de los procedimientos legislativos especiales previstos en el Reglamento de la Cámara²⁸, como en los supuestos en los que se acordara la urgencia en su tramitación, con la consiguiente reducción de los plazos reglamentarios que ello implicaría.

E. Publicación del informe de la ponencia y del dictamen de la Comisión.

Concluido el informe de la ponencia o terminado el dictamen de la Comisión, ambos documentos habrían de ser publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* incorporando las correcciones que, en su caso, hubieran sido propuestas por los Servicios de la Cámara a partir de lo previsto por las Directrices de técnica normativa del Parlamento, en especial respecto de los criterios lingüísticos.

2.3. Cuestiones problemáticas y propuestas de mejora.

Reservamos para este epígrafe el estudio de un listado de cuestiones que requieren un análisis detenido, ya que reflejan los principales problemas que, en materia de respeto a las reglas de la técnica normativa, suelen presentarse en relación con la tramitación en sede parlamentaria de iniciativas legislativas (tanto proyectos como proposiciones de ley) y cuya resolución resulta decisiva con vistas a la mejora de la calidad de las leyes aprobadas en el Parlamento de Canarias.

A. Corrección de estilo.

Los Reglamentos Parlamentarios suelen prever distintos mecanismos para proceder a la mejora del texto de un proyecto o una proposición de ley que está

²⁸ Procedimiento de desarrollo institucional (arts. 147-149 del Reglamento del Parlamento de Canarias), procedimiento abreviado (arts. 150-151) y procedimiento de lectura única (art. 152).

siendo objeto de tramitación parlamentaria desde el punto de vista lingüístico, lo que permite, llegado el caso, introducir ciertos cambios en el texto normativo inicialmente aprobado por una Comisión o por el Pleno.

Es cierto que la utilización de estos mecanismos de corrección técnica puede suponer el riesgo de una cierta ralentización de la aprobación de los textos legislativos, pero presentan la ventaja de evitar que se llegue a promulgar una ley -esto es, que se integre en el ordenamiento jurídico- un texto normativo que presente ambigüedades, oscuridades o incorrecciones lingüísticas, lo que comprometería su adecuada aplicación práctica y, con ello, el respecto al principio de seguridad jurídica constitucionalmente consagrado.

Centrándonos en el ámbito del Parlamento de Canarias, nos encontramos en el Reglamento de la Cámara con dos mecanismos que permiten llevar a efecto, en su caso, una corrección de estilo y que pueden ser muy útiles si se usan adecuadamente. El primero opera antes de que el proyecto legislativo llegue al Pleno para su aprobación como ley. En concreto, el art. 132.3 del Reglamento se refiere a la fase de deliberación de la iniciativa legislativa en Comisión, esto es, una vez que la ponencia ha concluido su informe y consiste en que durante la discusión de un artículo en la Comisión, la Mesa podrá admitir a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

Por otro lado, el art. 136.3 del Reglamento de la Cámara, referido esta vez a la fase final de tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa que tiene lugar en el Pleno, dispone que durante el debate la Presidencia podrá admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.

Pero, incluso una vez terminado el debate plenario en relación con una iniciativa legislativa (esto es, antes de su remisión al Presidente del Gobierno para la sanción y promulgación de la ley), el art. 137 del Reglamento prevé que si el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de la Cámara, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, podrá enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión, con el único fin de que esta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno, señalando dicho precepto reglamentario que el dictamen así redactado se someterá a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto en una sola votación.

Los dos primeros mecanismos señalados implicarían que, bien a instancia de los Servicios administrativos de la Cámara (el de Publicaciones, en donde se integran los correctores de estilo, o del propio Servicio Jurídico) podría elaborarse un listado de correcciones que se pasaría a los distintos grupos parlamentarios para que estos, únicos legitimados por el Reglamento de la Cámara, las incorporasen al debate en Comisión o en el Pleno a través de la formulación de enmiendas de carácter técnico, en cuyo caso lo previsible es que fuesen aceptadas y aprobadas sin problemas por la mayoría de los miembros de la Cámara.

Más complicado se nos antoja la utilización del mecanismo a que se refiere el art. 137 del Reglamento. De hecho, no hemos podido localizar ningún precedente de utilización de dicho mecanismo reglamentario. La razón parece muy simple: una vez aprobada por el Pleno una ley existen ciertas prisas en remitirla al Gobierno a los efectos de cumplimentar los trámites subsiguientes, necesarios para su entrada en vigor (sanción, promulgación y publicación) de forma que en la práctica los eventuales errores gramaticales o de estilo suelen detectarse una vez publicada aquella y se materializan a través de la figura de la corrección de errores, con los problemas que la utilización de esta técnica puede suponer, tal y como veremos inmediatamente.

Con todo, la recomendación en este punto es que una vez aprobado el texto de una ley por el Pleno y, antes de remitirlo al Gobierno, aquel sea objeto de una “relectura” por parte de los Servicios de la Cámara al objeto de detectar posibles errores lingüísticos, oscuridades o ambigüedades no detectadas en las fases anteriores de su tramitación. Así, por ejemplo, los derivados de enmiendas que son objeto de introducción mediante su presentación “in voce” en el debate plenario, cuestión a la que luego nos referiremos. Pese a todo, no se nos oculta que el margen de respuesta va a ser muy limitado dado que hablamos de un texto que, formalmente, ha sido objeto de aprobación definitiva por la mayoría de la Cámara.

B. Corrección de errores.

Como es bien sabido, en el marco de un Estado de Derecho no puede hablarse de la existencia de una norma jurídica si esta no ha sido objeto de publicación, con lo que la misma no podrá producir ningún tipo de eficacia jurídica hasta que aquella no se produzca. A ello se refiere expresamente el art. 9.3 de la Constitución española. Por su parte, el art. 131 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* se refiere expresamente a este principio, al señalar que las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario ofi-

cial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, se permite que las Administraciones Públicas establezcan otros medios de publicidad complementarios.

En este ámbito, el de la publicación de las normas, se inserta la problemática de las denominadas “correcciones de errores” en cuanto que constituye una práctica que, si bien es ciertamente habitual, no por ello deja de conllevar un potencial peligro de utilización torticera o fraudulenta que debe ser combatida en el ámbito de la aprobación de las leyes.

En sentido estricto, la corrección de errores de las normas constituye un procedimiento que permite constatar la existencia de un error producido en la publicación de la norma en un diario oficial, esto es, supone reconocer que, por las razones que fueren, existen divergencias entre lo publicado (texto erróneo) y el texto que en su lugar debió publicarse, que no es otro que el que refleja la voluntad expresada por la mayoría del órgano (Parlamento o ejecutivo) responsable de su aprobación. Dicho de otra forma, técnicamente, una corrección de error no es una revisión de un texto inicialmente publicado, sino la rectificación de un proceso de publicación que fue imperfecto, dado que no se trasladó al correspondiente Diario Oficial el texto adecuado. Por tanto, la corrección de errores no da lugar a un acto normativo nuevo y diferenciado del primeramente publicado (ley o reglamento), sino una adecuación de la publicación al tenor literal de este.

Siendo ello así, la adecuada utilización de este mecanismo debería estar limitada a su verdadero ámbito, que no sería otro que la eliminación de erratas o de divergencias entre el texto de la ley que se publica y el que debió publicarse; pero debe quedar totalmente vedada a los supuestos en los que implicase una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma²⁹. Por lo tanto, la corrección de errores no podría utilizarse para sustituir, por las razones que fueren (olvidos del legislador, cuestiones nuevas imprevistas y sobrevenidas al momento de la aprobación de la ley) y por muy relevantes que estas resultasen, el texto inicialmente aprobado por el Pleno de la Cámara, porque ello supondría alterar la voluntad del sujeto con competencia para la producción normativa, lo cual requeriría en puridad la tramitación del texto de una ley de modificación *ad hoc* para salvar el error producido.

29 Vid, en este sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 80, 2010, pp. 93 y ss, quien ha subrayado el peligro potencial que las correcciones de errores de las leyes ofrece para la seguridad jurídica.

A la vista de lo señalado, la recomendación en este punto es que se limiten las correcciones de errores al ámbito que verdaderamente les corresponde: salvar los errores de composición que se produzcan en la publicación y los errores u omisiones presentes en el texto remitido para publicación que no constituyan una modificación o alteración del sentido de las disposiciones o que se deduzcan claramente del contexto.

Por otro lado, debería valorarse la posible introducción de un artículo en el Reglamento del Parlamento de Canarias para regular específicamente esta cuestión, previéndose la necesidad de que, en el caso de las correcciones de errores a las leyes, se emita preceptivamente un informe jurídico que previamente a su materialización determine si estamos en presencia del ámbito propio que corresponde a este mecanismo para descartarlo en caso contrario.

C. Enmiendas incongruentes con el objeto material de la iniciativa legislativa.

En nuestro ordenamiento jurídico parlamentario, y salvo alguna excepción (art. 118.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña³⁰ o art. 128.8 del Reglamento del Parlamento de Navarra³¹), no está expresamente previsto que la homogeneidad se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria de un proyecto o proposición de ley, esto es, exigiendo que las enmiendas que se formulen presenten una conexión mínima con la materia que constituye el objeto de dicha iniciativa legislativa³².

Este tema es especialmente relevante, ya que una de las principales carencias de las leyes en la actualidad es que presentan un contenido heterogéneo desde el punto de vista de su regulación material, al que a menudo ni siquiera se hace referencia en su preámbulo o en su título, de forma que el operador jurídico en muchas ocasiones desconoce qué aspectos son objeto de regulación en leyes que, aunque en su origen sí presentaban esa necesaria homogeneidad, más tarde esta

30 “Las enmiendas pueden ser de supresión, de modificación y de adición. *En los dos últimos supuestos, la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa.* También pueden proponerse enmiendas de mejora formal de la iniciativa, de conformidad con las normas de técnica legislativa”.

31 “No se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran, ni aquellas otras que, estimadas en su conjunto, se identifiquen con el texto completo alternativo contenido en una enmienda a la totalidad”.

32 Sobre este aspecto particular, vid. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, 2013, págs. 199-236.

se difumina en su tramitación por la introducción de enmiendas ajenas completamente a la materia sobre las que inicialmente versaba la iniciativa legislativa.

Por lo tanto, el problema reside aquí en que un uso indiscriminado de este tipo de enmiendas puede dar lugar a modificaciones encubiertas de leyes, en las que resulte difícil la localización de materias totalmente ajenas a las que se refiere la ley en su título o preámbulo, lo cual atentan gravemente contra el principio constitucional de la seguridad jurídica.

En esta materia, hemos asistido a una clara evolución jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional. Así, en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 y 194/2000, de 19 de julio, FJ 3, aquel señaló que no existía límite constitucional al derecho de enmienda, por lo cual no era necesario respetar la congruencia material con el texto de la futura ley, de forma que a través de las enmiendas se podían plantear modificaciones sobre aspectos materiales que nada tuvieran que ver con el objeto de la norma legislativa en tramitación.

Posteriormente, en STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6, el Tribunal Constitucional consideró que la homogeneidad sí viene exigida por el carácter subsidiario de la enmienda, por lo que, aunque el correspondiente Reglamento parlamentario no lo establezca expresamente su control debería verificarse pudiendo inadmitirse aquellas que carezcan de dicha conexión material con el objeto de la iniciativa legislativa, aunque confiriendo un amplio margen de apreciación de las Mesas de las Cámaras a la hora de realizar esa valoración. Asimismo, en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7, el Alto Intérprete constitucional precisó que toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa correspondiente ha sido aceptada expresamente por la Cámara como texto de deliberación (mediante la toma en consideración de la proposición de ley por el Pleno), no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, concluyendo así que no caben enmiendas de este tipo que sean ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma. Por lo tanto, y teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes analizada, entendemos que deberían inadmitirse de forma motivada sólo aquellas enmiendas que guarden una absoluta o manifiesta falta de conexión material con la iniciativa legislativa de que se trate.

En fin, y a la vista de lo expuesto, la recomendación sería regular la cuestión en el Reglamento de la Cámara, exigiendo expresamente la congruencia entre la enmienda y la iniciativa legislativa como criterio general. Por otro lado, reforzar

el control de la congruencia de las enmiendas que corresponde realizar a la Mesa de la Comisión en cuanto que órgano competente para su admisión a trámite, mediante la exigencia de la emisión de un informe jurídico previo elaborado por el Servicio Jurídico de la Cámara. Asimismo, garantizar la posibilidad de interponer un recurso de alzada ante la Mesa del Parlamento en caso de que el diputado o grupo parlamentario autor de la enmienda inadmitida por falta de congruencia discrepara de la decisión de inadmisión, para hacer valerosos sus argumentos a favor de su admisión a trámite³³.

D. Enmiendas “in voce”.

Según la Real Academia de la Lengua, el término “in voce” se define como “de viva voz”, lo cual, aplicado al ámbito parlamentario, supone referirse a aquellas enmiendas que son formuladas verbalmente una vez que ha finalizado el plazo reglamentariamente previsto para la presentación por escrito de propuestas de alteración parcial de una iniciativa legislativa en tramitación, que es en lo que en definitiva consisten las denominadas enmiendas al articulado, en sus modalidades de adición, supresión o modificación.

La existencia de este tipo de enmiendas no tiene una expresa base reglamentaria en el ámbito del Parlamento de Canarias, esto es, su presentación no encuentra acomodo en ningún precepto específico del Reglamento de la Cámara, pero sí es el fruto de una dilatada práctica parlamentaria, reflejando con ello un elemento de flexibilidad característico de los procedimientos propios del Derecho parlamentario; aunque, eso sí, su viabilidad va a estar sujeta a determinadas garantías, puesto que a modo de costumbre parlamentaria se exige que ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión; es decir, se impone la regla de la unanimidad para su admisión, lo cual es una lógica garantía derivada no sólo del principio de seguridad jurídica, sino del respeto al derecho de las minorías parla-

33 Esta posibilidad ya está contemplada en el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 131.3) al prever que, finalizado el plazo de presentación de enmiendas al articulado y tras la calificación y admisión a trámite de las mismas por la Mesa de la Comisión competente, aquellos diputados o grupos parlamentarios enmendantes podrán interponer ante la Mesa de la Cámara reclamación contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la comisión dentro del plazo de los tres días siguientes desde la notificación del correspondiente acuerdo. Asimismo, dispone el citado precepto que dicha reclamación no tendrá efectos suspensivos, pero deberá ser resuelta por la Mesa de la Cámara antes de la emisión del dictamen de la Comisión. En nuestra opinión, habría que plantearse la modificación de este precepto al objeto de prever el efecto suspensivo automático derivado de la interposición de la reclamación junto con la previsión de un plazo máximo para que la Mesa de la Cámara resolviera definitivamente de forma motivada, en cuyo caso podría continuar la tramitación de la correspondiente iniciativa legislativa ante la Comisión competente.

mentarias, que tienen en las reglas previstas en el Reglamento de la Cámara -entre ellas, el respeto a los preceptos que limitan la presentación de enmiendas a un plazo cierto y limitado- su principal garantía.

Por otro lado, debe precisarse que la regla de la unanimidad rige exclusivamente para la admisión a trámite y el debate de la enmienda “in voce” de que se trate, pero no en relación con su aprobación o rechazo, aspectos supeditados a la regla general para la toma de acuerdos en sede parlamentaria que prevé el art. 92.4 del Reglamento, a la aprobación por la mayoría simple de los miembros presentes en el órgano (Pleno o Comisión).

En relación con este tipo de enmiendas, y como ya ha sido apuntado, falta en el Parlamento de Canarias una regulación reglamentaria que les otorgue un fundamento normativo expreso³⁴. En este sentido, la recomendación sería que se presenten siempre por escrito y de forma anticipada a su debate en Pleno o Comisión para facilitar su análisis por los letrados de la Cámara a través de un in-

34 Actualmente, son escasos los Reglamentos parlamentarios que contienen una regulación específica de las enmiendas “in voce”. Así, En primer lugar, el art. 136 del Reglamento del Parlamento de Navarra se refiere a la presentación de este tipo de enmiendas en Comisión, señalando, entre otras cuestiones, que su texto deberá entregarse en el acto y por escrito en el momento de su presentación, y que deberán estar en relación directa con el objeto del debate. Para su admisión a trámite por la Mesa de la Comisión se requiere la firma de, al menos, dos grupos parlamentarios o un quinto de los miembros de la Comisión. Igualmente, se prevé en dicho precepto que las enmiendas “in voce” presentadas se incorporarán como anexo al acta de la sesión correspondiente y una copia de las mismas se archivará en el expediente. Por su parte, si la enmienda “in voce” fuera presentada en el Pleno, el Reglamento del Parlamento de Navarra contiene dos previsiones: por un lado, el art. 140 señala que la Presidencia admitirá a trámite las enmiendas “in voce” que presenten los grupos parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de los miembros de la Cámara antes de iniciar el debate; y que dichas enmiendas serán defendidas por los firmantes cuando se posicionen sobre la totalidad del dictamen y serán votadas en primer lugar, por su orden. Igualmente, se dispone que, de ser aprobadas, se incorporarán al texto del dictamen, cuyo conjunto será sometido a una sola votación. Por otro lado, el art. 142 del Reglamento de la Asamblea legislativa navarra establece que durante el debate a que se refiere el artículo anterior (del dictamen de una Comisión ante el Pleno) la Presidencia podrá admitir a trámite enmiendas “in voce” siempre que tengan por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. En cualquier otro supuesto, sólo podrán admitirse a trámite cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión. Igualmente, el Reglamento del Parlamento de Cataluña en su art. 123.5, aunque bajo la denominación de “enmiendas técnicas” y sin hacer una mención expresa a las enmiendas “in voce” sí contiene una previsión que permitiría su admisión, al señalar lo siguiente: “Durante el debate en el Pleno, la presidencia puede admitir enmiendas técnicas. Pueden admitirse a trámite enmiendas transaccionales entre las ya presentadas y el texto del dictamen, lo cual comporta la retirada de las enmiendas respecto a las que se transige. También pueden tramitarse las enmiendas presentadas al proyecto por los diputados y los grupos parlamentarios en el plazo de enmiendas establecido que hayan sido reformadas para adecuarlas a la nueva redacción del artículo, modificada por el dictamen de la comisión. *También pueden admitirse a trámite otras enmiendas, si están firmadas por todos los grupos parlamentarios*”.

forme, debiendo darse lectura de las mismas antes de su votación para garantizar que se conoce cuál es su contenido. Además, nos parece igualmente necesario contar con una específica previsión reglamentaria para exigir que su admisión a trámite quede supeditada a que ningún grupo parlamentario se oponga o, alternativamente, a que estén presentadas conjuntamente por todos los grupos parlamentarios de la Cámara. Con todo, somos plenamente conscientes de que a menudo este tipo de enmiendas se presentan *in extremis*, esto es, breves instantes antes de someterlas a votación, ya que suelen ser el fruto de complicadas negociaciones políticas entre los distintos grupos parlamentarios de la Cámara que pueden acabar fructificando de manera muy tardía. En tal caso, la verificación preliminar de su contenido por los letrados de la Cámara resulta casi una quimera.

E. Leyes modificativas.

Las reglas propias de la técnica normativa son muy claras en relación con este tipo de leyes, y proponen que siempre sea preferible la aprobación de una nueva ley que sustituya a la anterior a la aprobación de una ley modificativa³⁵. Por ello, lo recomendable es que, en la medida de lo posible, se eviten las leyes de modificación múltiple o leyes ómnibus -esto es, las que proponen la modificación de varias leyes preexistentes- porque dificultan el conocimiento y la localización de las modificaciones legislativas, siendo el caso prototípico el de las leyes de medidas administrativas, fiscales y del orden social.

En todo caso, las leyes modificativas han de tener por objeto la modificación de una sola ley y ello se indicará siempre en el título. Ahora bien, conviene recordar que para el Tribunal Constitucional este tipo de leyes no están prohibidas, dándose por aquel preferencia a la libertad de configuración del legislador y por mucho que dicho tipo de leyes puedan responder a una mala técnica legislativa y comprometer el conocimiento del Derecho vigente³⁶.

35 En este sentido, vid. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, op. cit., p. 153, para quien las leyes modificativas deberían ser utilizadas de modo muy restrictivo.

36 Cfr. STC 136/2011, FJ 3º: “...podemos afirmar ahora que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]; “Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el texto constitucional a la

En este sentido, y para minimizar riesgos, cabe apelar a la aplicación para este tipo de leyes de los criterios señalados en la directriz vigésimonovena del Decreto del Presidente de Canarias núm. 15/2016, de 11 de marzo, al que con anterioridad se ha hecho referencia³⁷.

F. Evaluación legislativa en sede parlamentaria.

Por tal cabe entender el proceso en virtud del cual, el propio Parlamento, en cuanto que autor material de las leyes, asume el protagonismo de verificar su grado de cumplimiento efectivo. Efectivamente, como ya hemos apuntado antes la técnica legislativa no sólo se ocupa de aspectos formales de las leyes (lenguaje, estructura, sistemática), sino también de que cumplan los objetivos perseguidos con su aprobación, esto es, que la regulación sea materialmente adecuada³⁸.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurren en otros países de nuestro entorno, en España la evaluación normativa en general, y la legislativa en particu-

existencia de las leyes complejas [así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía “normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias” (FJ 5)], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad stricto sensu, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático. Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)].

37 Según dicha directriz, en el título de las leyes modificativas deberá figurar tal circunstancia, así como el título de la ley modificada, sea el completo o el breve en su caso, e igualmente el número de orden de la modificación, salvo que la modificación sea integral y dé nueva redacción a todo el contenido del texto de la ley modificada. Por el contrario, si un anteproyecto de ley no propiamente modificativa contiene también modificaciones de otra u otras leyes, estas se incluirán en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación y el título de la ley o leyes modificadas.

38 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Manual de técnica legislativa*, cit., pp. 73 y ss.

lar, está en una fase muy preliminar de desarrollo. De esta forma, y en un contexto de proliferación y sucesión constante de cambios legislativos, el Parlamento no se ha ocupado tradicionalmente de llevar a cabo esta imprescindible labor, pese a que la evaluación legislativa debería ser considerada como un rol irrenunciable de las Cámaras legislativas de nuestro tiempo³⁹ y como un signo distintivo de calidad democrática⁴⁰. En este sentido, cabe destacar la importancia de poner en marcha en sede parlamentaria procesos de este tipo, ya que de esa forma se cerraría el ciclo completo de la evaluación de la producción normativa, que comienza con el proceso de evaluación *ex ante* que, por imperativo legal y tras la aprobación de la Ley 39/2015, se encomienda a las Administraciones Públicas bajo el impulso de los correspondientes ejecutivos.

Efectivamente, tal y como dispone el art. 129.1 de dicha norma legislativa, dentro de los principios de buena regulación a los que deben sujetarse los Gobiernos en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria que les corresponde, se impone la obligación de actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Por otro lado, el apartado 2º de dicho precepto señala que, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Asimismo, el apartado 3º prevé que en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

En atención a ello, se impone legalmente a los ejecutivos realizar un proceso de evaluación *ex ante* de los proyectos normativos (de naturaleza reglamentaria o legislativa) cuya aprobación se promueve, al objeto de verificar los extremos an-

39 Para MONTORO CHINER, M.J., “Técnica legislativa y evaluación de las normas”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 6-7, 2000-2001, p. 169, “...se debe implicar en la evaluación de las normas a los servicios destacados en los Parlamentos, puesto que el Parlamento, en su tarea de dirección de la sociedad, puede comprobar hasta qué punto se cumplieron los objetivos que se proponía”.

40 Cfr. PARDO FALCÓN, J., “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, 2007, págs. 85-105. Igualmente, vid. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación Inteligente”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-99, 2016, págs. 79-184.

tes apuntados. Es por ello que en el art. 130 de la citada ley 39/2015, relativo a la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación, se impone la obligación a las Administraciones Públicas de revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas. Asimismo, se dispone en el citado precepto que el resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Para el caso concreto del Gobierno de Canarias, el ya citado Decreto del Presidente núm. 15/2016, de 11 de marzo, aborda esta misma cuestión, al establecer en la fase previa de elaboración de las iniciativas normativas (tanto normas con rango de ley como de naturaleza reglamentaria) la obligación para los centros directivos competentes por razón de la materia de analizar la necesidad de la iniciativa⁴¹. Asimismo, se prevé en dicho Decreto la elaboración de listas de evaluación en relación con los anteproyectos de ley con el objeto de justificar la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, recabando el máximo nivel de acuerdo en el ámbito del Gobierno, los sectores afectados, así como con la ciudadanía en general⁴².

Queda, pues, apuntada la necesidad de que por parte de los Gobiernos y, a su través, de las distintas Administraciones Públicas, se lleve a cabo un proceso de evaluación permanente de las disposiciones legales y reglamentarias en vigor, tanto en la fase de elaboración de las mismas como una vez que hayan sido aproba-

41 Directriz primera del Decreto 15/2016 del Presidente.

42 Directriz decimosegunda, apartado 1º del Decreto 15/2016 del Presidente. Por su parte, la directriz decimotercera señala que en la lista de evaluación se deberá definir el problema detectado que se pretende resolver o la situación que se quiere mejorar, lo que exige el análisis de las circunstancias de hecho y su reconocimiento jurídico con la descripción de los defectos detectados, una explicación sobre su causa y la identificación de los sectores afectados. Por otra parte, la directriz decimosexta, apartado 2º del citado Decreto prevé la creación de un grupo técnico de trabajo en el seno de la Presidencia del Gobierno con la función, entre otras, de revisar de manera periódica la normativa autonómica con el fin de verificar su grado de eficacia y evaluar el resultado de su aplicación y el cumplimiento de los objetivos perseguidos, así como comprobar que la normativa autonómica vigente, o en fase de proyecto, no genera restricciones injustificadas o desproporcionadas en el desarrollo de la actividad económica. Finalmente, el apartado 3º de dicha directriz señala que los informes elaborados por el citado grupo de trabajo serán públicos a través de la sede electrónica de la Presidencia del Gobierno y del Portal de Transparencia. No obstante, a fecha de hoy no consta realizada la constitución de dicho grupo por parte del Gobierno de Canarias y, por ende, no se ha publicado ningún informe de evaluación.

das. Y, siendo ello así, qué duda cabe que el Parlamento también debería hacer lo propio tanto *ex ante* (es decir con anterioridad a la aprobación de una ley, evaluando los proyectos normativos que van a ser objeto de tramitación parlamentaria), como fundamentalmente *ex post* (esto es, de las leyes aprobadas por aquel) para verificar si las mismas cumplen eficazmente los objetivos buscados con su aprobación.

La realización de ese proceso evaluador por parte de las Asambleas legislativas puede llevarse a cabo siguiendo dos modelos básicos: por un lado, a través de oficinas parlamentarias de evaluación legislativa; y, por otro, a través de los propios órganos parlamentarios (Comisiones o Pleno) cuando conocen la información que es proporcionada por agentes externos a la Cámara legislativa, normalmente el Gobierno regional, a través de diversos instrumentos parlamentarios como son las preguntas (orales o escritas), las solicitudes de información o las comparecencias informativas; pero también mediante la presencia de expertos en el seno de las Comisiones o Subcomisiones parlamentarias.

Dentro de las dos posibilidades apuntadas consideramos que la primera es en estos momentos irrealizable, ya que requiere contar en el organigrama de las Cámaras legislativas con un personal especializado para la realización de la evaluación del que desgraciadamente no se suele disponer por la reducida dimensión de sus plantillas. Pero también es posible encomendar esa tarea a agentes externos a las propias Asambleas legislativas, tales como grupos de expertos, Cámaras de Cuentas, Universidades o centros de investigación, Defensores del Pueblo autonómicos, etc., en cuyo caso realizarían un informe sobre el grado de aplicación de la ley y los efectos o resultados que se han generado a consecuencia de su aplicación efectiva.

En el caso del Parlamento de Canarias ya se cuenta con algunas experiencias evaluadoras realizadas o pendientes de realización futura, como consecuencia de que la propia ley aprobada en su día estableció en una de sus disposiciones la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento sobre su grado de cumplimiento⁴³.

43 Un ejemplo muy reciente de ello se encuentra en la *Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales*, en cuya disposición final cuarta se prevé lo siguiente: “En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno de Canarias, a través de disposición reglamentaria, creará el comité consultivo previsto por el artículo 8 de la misma y establecerá, en dicha disposición, su composición, funciones y normas de funcionamiento. *Dicho comité consultivo elaborará anualmente un informe sobre el grado de cumplimiento de la presente ley y el impacto social de la misma, que será remitido al Parlamento de Canarias*”.

En nuestra opinión, este sistema debería consolidarse en el futuro, quedando no obstante pendiente la necesidad de prever en el Reglamento de la Cámara un mecanismo específico para la tramitación de los informes recibidos como resultado del proceso evaluador. Dicho mecanismo podría construirse sobre la base de las siguientes directrices: recepción del informe de evaluación remitido por la Comisión competente por razón de la materia; debate en el seno de la misma con presencia del Gobierno, a través del responsable de la Consejería de que se trate, para informar sobre la actuación del ejecutivo en el área correspondiente; fijación de posiciones por los grupos parlamentarios mediante la eventual presentación de propuestas de resolución y publicación de las mismas en el Boletín oficial del Parlamento para general conocimiento. No sería descartable, igualmente, prever la posibilidad de que la Comisión invite a participar a expertos por razón de la materia, para recibir el oportuno asesoramiento.

G. Procedimiento parlamentario para la consolidación de la legislación vigente.

Uno de los principales problemas al que nos enfrentamos en relación con la garantía del principio de seguridad jurídica es el hecho de que en la Comunidad Autónoma de Canarias, muy especialmente en determinados ámbitos materiales (ordenación del territorio, turismo, medio ambiente, etc.) el nivel de aprobación de textos legales modificativos llega a extremos inasumibles tanto para los ciudadanos como para los operadores jurídicos, lo que provoca que a menudo sean incapaces de conocer cuál es el Derecho vigente en cada momento.

En relación con este problema, el ordenamiento jurídico autonómico canario ya prevé un instrumento que podría estar llamado a llevar a efecto una simplificación de la legislación vigente en cada momento en dichos ámbitos de regulación. Nos estamos refiriendo a la figura de los decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, a los que alude el Reglamento del Parlamento de Canarias en su art. 159, y que implica que la Asamblea legislativa delegaría en el Gobierno de Canarias la potestad de dictar una norma con rango de ley al objeto de refundir en un solo *corpus* normativo varios textos legales preexistentes, fijándose a tal efecto, y por parte de aquella, tanto el ámbito material sobre el que el ejecutivo haya de realizar la refundición como el plazo máximo para llevarla a cabo⁴⁴.

44 Tal y como ha señalado BAYONA ROCAMORA, A., “La mejora del ordenamiento jurídico: una experiencia en favor de la simplificación y claridad de las leyes”, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, núm. 51, 2015, pp. 62 a 65, “...la refundición no la hace el autor de la ley, es decir, el Parlamento, sino que éste la delega en el Gobierno, lo que puede plantear problemas, si el Gobierno va más allá del mandato parlamentario. Este tipo de problemas son relativamente frecuentes si la delegación incorpora la

Con todo, lo cierto es que hasta la fecha se han aprobado muy pocos textos refundidos en Canarias⁴⁵. Por ello, y como una posible alternativa, consideramos interesante que fuese la propia Cámara legislativa canaria la que, llegado el caso, asumiera la tarea de realizar un proceso de consolidación (refundición) de la legislación vigente en un ámbito material determinado, integrando en una nueva ley todo el Derecho en vigor sobre una determinada materia, simplificando el ordenamiento jurídico y contribuyendo así a su clarificación.

A tal efecto sería necesario contemplar en una futura modificación del Reglamento de la Cámara un mecanismo que ya existe desde 2015 en otro Parlamento autonómico como es el catalán⁴⁶. Dicho procedimiento, a nuestro juicio, habría de basarse en las siguientes notas características:

1º.- Su finalidad no es otra que simplificar el ordenamiento jurídico, mejorar su calidad y contribuir a garantizar la seguridad jurídica. Por ello, se aplicaría a un sector material del ordenamiento jurídico canario en el caso de que, a consecuencia de una sucesión de modificaciones legales parciales, resulte difícil conocer cuál es el Derecho que está vigente en cada momento, por lo cual se buscaría consolidar en un único texto toda la legislación en vigor en ese ámbito, derogando aquella que no lo esté o que, pese a estarlo formalmente, estuviera ya desfasada.

Por lo tanto, este procedimiento perseguiría aprobar un nuevo texto con valor de ley que sustituyera a las leyes y demás normas con rango de ley que se consolidarían en ese nuevo texto y que, al tiempo, provocará la consecuente derogación del grupo de normas legislativas que son objeto de consolidación.

facultad de regularizar, armonizar y aclarar las normas que deben ser refundidas, pues en tal caso aumenta el riesgo de que el Gobierno incurra en excesos en la utilización de la delegación". Asimismo, concluye el citado autor que "(l)a delegación legislativa es una técnica importante y valiosa de simplificación normativa y de contribución a la seguridad jurídica pero, por sus peculiares características, no parece hoy suficiente para dar una respuesta rápida y global a los problemas que presenta un ordenamiento sometido a cambios mucho más rápidos y con afectaciones plurisectoriales mucho más frecuentes que cuando esa técnica fue concebida por el derecho público"

45 Decreto-legislativo 1/1994, de 29 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto-legislativo 1/2000, de 8 mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; Decreto-legislativo 1/2009, de 21 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos, y Decreto-legislativo 1/2012, de 21 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial.

46 Arts. 140 a 145 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

2º.- Los textos consolidados no podrían, bajo ningún concepto, modificar la regulación sustantiva de la materia afectada, esto es, las leyes o normas con rango de ley preexistentes que van a ser objeto de consolidación. Para tal fin habría que tramitar las correspondientes iniciativas legislativas autónomas de modificación.

3º.- Correspondería a una Comisión del Parlamento de Canarias (bien una *ad hoc*, bien la competente por razón de la materia) llevar a cabo la consolidación normativa, pudiendo nombrar en su seno una ponencia, que realizaría los trabajos preparatorios de la decisión que debe tomar la Comisión.

4º.- En dicho proceso de consolidación, los miembros de la Cámara que formaran parte de la Comisión -y, en su caso, de la ponencia si es que se decidiera constituirse en su seno- actuarían bajo el asesoramiento técnico del personal de la Cámara, en especial de los letrados. Asimismo, podría preverse la posibilidad de que tanto la ponencia como la Comisión solicitaran el parecer de expertos independientes en la materia de que se trate, externos a la Cámara (por ejemplo, de la Universidad o del Gobierno de Canarias) si lo consideraran necesario o conveniente para la mejor realización de su tarea.

5º.- Una vez finalizado el informe de la ponencia, esta deberá elevarlo a la Comisión para la aprobación de su dictamen.

6º.- Finalmente, el dictamen de la Comisión será elevado al Pleno para la aprobación definitiva del texto consolidado.

H. Criterios relativos al lenguaje legal.

La complejidad del lenguaje es una de las características más destacadas de las leyes que aprueban los Parlamentos contemporáneos, ya que los textos legislativos son cada vez más extensos y materialmente heterogéneos, lo que los hace a menudo casi inteligibles para el ciudadano medio y los aproxima más en este aspecto a las normas de rango reglamentario. Esta situación se opone al principio de seguridad jurídica y dificulta la efectividad de la norma. Efectivamente, tal y como se nos ha recordado por parte de la doctrina más cualificada, en esta materia las reglas de la técnica normativa imponen dos exigencias principales en lo que a la utilización del lenguaje normativo se refiere: por un lado, su claridad y, por otro, la economía del lenguaje, buscando así que las leyes se redacten de manera clara, sencilla, precisa y coherente⁴⁷.

47 Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa”, op. cit., pp. 77 y ss.

En este sentido, resultaría muy conveniente que el Parlamento de Canarias incorporase a sus Directrices de Técnica Normativa unas instrucciones mínimas sobre la utilización de criterios lingüísticos en la elaboración de los textos legislativos, buscando siempre la claridad expresiva. Entre ellas, destacamos las siguientes:

En primer lugar, la necesidad de que la redacción de los textos de las proposiciones de ley siga las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española, su Diccionario, así como el *Diccionario del español jurídico*.

En segundo lugar, las leyes deben redactarse en un nivel de lenguaje culto, pero accesible para el ciudadano medio, tal y como, por otro lado, recomienda la regla 101 de las Directrices de Técnica Normativa del Estado⁴⁸.

Finalmente, y en cuanto al uso no sexista del lenguaje, aspecto este siempre problemático por las indudables connotaciones político-ideológicas con las que a menudo se le asocia, en la redacción de los textos legales se utilizará un lenguaje que evite el uso de formas discriminatorias o androcéntricas, de modo que la terminología empleada esté en armonía con el principio de igualdad de sexos. Sobre este particular, pueden ser útiles los criterios incorporados en algunos documentos de referencia⁴⁹.

Al respecto de esta cuestión podemos señalar que el Parlamento de Canarias, aun sin contar todavía con unas normas específicas sobre la utilización del len-

48 Igualmente, la citada directriz establece que en la redacción de las normas jurídicas se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido. Asimismo, se dispone que se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, siendo conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto. Por otra parte, indica la citada directriz 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.

49 Así, la directriz trigésima del Decreto 15/2016, del Presidente de Canarias, relativo al uso no sexista del lenguaje. Igualmente, el documento del Parlamento Europeo “Un lenguaje neutral en cuanto al género” (disponible en <https://sid-inico.usal.es/noticias/el-parlamento-de-navarra-edita-junto-con-cocem-fe-una-guia-de-lenguaje-inclusivo/>, consultado el 17/10/2022). Sobre este tema resulta útil la consulta del trabajo de VALLS ALGUACIL, M.L., “Reflexiones sobre el llamado lenguaje inclusivo en la Administración parlamentaria. Herramientas y recomendaciones para la redacción de textos no sexistas”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 110, 2021, pp. 325 y ss.

guaje inclusivo⁵⁰, ha procurado adaptarse a las exigencias propias del mismo en la redacción dada a la modificación del Reglamento del Parlamento de Canarias del año 2019⁵¹, en la que se han seguido, por indicación del Servicio de Publicaciones de la Cámara y en colaboración con el Servicio Jurídico, las reglas propias del lenguaje no sexista e inclusivo, tarea que no es fácil puesto que implica combinar el objetivo de aquellas reglas con la necesidad de garantizar, simultáneamente, la claridad que es propia del lenguaje normativo, evitando introducir complicaciones innecesarias en la redacción de los preceptos que los conviertan en difícilmente entendibles para las personas que hayan de aplicarlos.

Para terminar, señalar que todas aquellas proposiciones de ley presentadas con deficiencias en lo que respecta a la utilización del lenguaje normativo deberían so-

50 El Congreso de los Diputados ha publicado en su web institucional (https://www.congreso.es/cem/plan_de_igualdad#Eje8, consultado el 17/10/2022) su *I Plan de Igualdad*, en el cual se incorpora un eje núm. 8, relativo a la “Comunicación y lenguaje inclusivo”. En relación con ello se indica lo siguiente: “Una medida de igualdad que tiene relevancia en el ámbito de las Administraciones públicas consiste en la utilización del llamado lenguaje inclusivo o lenguaje no sexista, que permite visibilizar a las mujeres y detectar y evitar cualquier uso discriminatorio o excluyente del lenguaje. Para garantizar la homogeneidad en la utilización del lenguaje inclusivo es conveniente que las instituciones cuenten con recomendaciones o directrices de actuación que se difundan a todas las personas que trabajan en la organización. Así mismo, es necesario revisar el lenguaje no escrito, de modo que las imágenes utilizadas sean, en la medida de lo posible, neutras respecto al género. El objetivo de este eje es garantizar la utilización de lenguaje inclusivo o no sexista en la comunicación institucional de las Cámaras y en los documentos administrativos que se elaboren por el personal que trabaja al servicio de la Administración parlamentaria. Para la consecución del objetivo señalado se llevarán a cabo las siguientes medidas: 57. Se elaborará una guía para el uso no sexista del lenguaje y de la comunicación en el ámbito de la Administración parlamentaria, lo que permitirá utilizar criterios que incluyan la perspectiva de género en la comunicación de las Cámaras y en los documentos administrativos que éstas generan. El documento será sometido a la aprobación de las Mesas de las Cámaras. 58. La guía para el uso no sexista del lenguaje y de la comunicación en el ámbito de la Administración parlamentaria se difundirá a través de la página web y de la intranet de cada Cámara. 59. Se realizarán cursos específicos para la utilización de lenguaje inclusivo, de carácter obligatorio o voluntario”. Por su parte, el Parlamento de Canarias aprobó en diciembre de 2020 su *I Plan para la igualdad de mujeres y hombres 2021-2024* (disponible en <https://www.parcam.es/files/pub/bop/10l/2020/496/bo496.pdf>), estando previsto que en un futuro próximo, y como desarrollo del mismo (en concreto, del eje núm. 2), se elabore un manual de uso del lenguaje inclusivo en el ámbito de funcionamiento de dicha Cámara legislativa, tanto en lo referente a la actividad parlamentaria como a la administrativa, así como en el ámbito de la comunicación institucional. Por último, podemos destacar por su interés y concreción la aprobación por la Mesa del Parlamento de Andalucía en diciembre del año 2007 de los *Criterios para evitar el uso sexista del lenguaje y su procedimiento de aplicación en los escritos y documentos oficiales de los órganos y servicios del Parlamento de Andalucía* (disponible en <https://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/NormativaInterna/Lenguaje-no-sexista.pdf>, consultado el 17/10/2022) cuya referencia puede ser muy útil.

51 *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* núm. 267, de 29 de marzo de 2019 (disponible en <https://www.parcam.es/files/pub/bop/9l/2019/267/bo267.pdf>).

meterse, antes de su publicación definitiva en el Boletín oficial de la Cámara, a una revisión por parte del Servicio de Publicaciones del Parlamento.

3. Bibliografía Citada.

BAYONA ROCAMORA, A., “La mejora del ordenamiento jurídico: una experiencia en favor de la simplificación y claridad de las leyes”, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 17, núm. 51, 2015.

DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación Inteligente”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-99, 2016.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31, 2013.

- Manual de técnica legislativa, Civitas-Thomson-Reuters, 2011.
- “Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 80, 2010.
- “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, 2005.

MONTORO CHINER, M.J., “Técnica legislativa y evaluación de las normas”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 6-7, 2000-2001.

NAVARRO ATIENZA, M.A., *Manual Práctico de Técnica Normativa*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015.

PARDO FALCÓN, J., “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español”, en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3, 2007.

VALLS ALGUACIL, M.L., “Reflexiones sobre el llamado lenguaje inclusivo en la Administración parlamentaria. Herramientas y recomendaciones para la redacción de textos no sexistas”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 110, 2021.

VIDAL MARTÍN, T., “Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013.

VVAA, *Técnica Normativa. Memento práctico Francis Lefebvre 2016-2017*, Lefebvre-El Derecho, 2015.

Resumen:

La legislación debe ser una herramienta para contribuir al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y medioambientales, y no un obstáculo que perjudique a la sociedad en términos de crecimiento y empleo. Sin embargo, los datos disponibles apuntan a que en la actualidad existe en España un exceso de normas jurídicas. Por ello, y para mejorar la calidad de las normas legislativas que aprueban nuestros Parlamentos, resulta imprescindible aplicar un conjunto de principios y reglas pertenecientes a la llamada “técnica legislativa”, con el objetivo dar efectividad al principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución española y, al tiempo, conseguir una legislación de mayor calidad. Partiendo de ello, se analiza en el presente trabajo la aplicación de la técnica normativa en relación con el desarrollo del procedimiento legislativo del Parlamento de Canarias, analizando los principales problemas y soluciones a los mismos en este ámbito.

Palabras clave:

Técnica normativa; parlamento; evaluación legislativa; procedimiento legislativo; seguridad jurídica.

Abstract:

At present there is an excess of legal norms in Spain. Legislation must be a tool to contribute to the fulfillment of economic, social and environmental objectives, and not an obstacle that harms society in terms of growth and employment. For this reason, and to improve the quality of the legislative norms approved by our Parliaments, it is essential to apply a set of principles and rules belonging to the so-called “legislative technique” in order to comply with the principle of legal certainty established in the Spanish Constitution and achieve higher quality legislation.

Key words:

Normative technique; parliament; legislative evaluation; legislative procedure; legal security.