

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**J. V. GONZÁLEZ GARCÍA**

Contrato de colaboración público-privada

**F. SANTAOLALLA LÓPEZ**

Las directrices de técnica normativa

**J. A. TARDÍO PATO**

El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992

# 170

Madrid

Mayo/Agosto

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



*Revista de Administración Pública*

ISSN: 0034-7639, núm. 170,  
Madrid, mayo-agosto (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Cosculluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ  
Letrado de las Cortes Generales  
Profesor Titular de Derecho Constitucional

I. Introducción.—II. Aspectos generales.—III. La resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.—IV. Excursus: el anuncio de la convalidación de los decretos-leyes.—V. Regreso a las directrices: el Acuerdo por el que se aprueban las directrices de técnica normativa.—VI. Ámbito de las directrices.—VII. Aspectos generales.—VIII. Título.—IX. Parte expositiva.—X. En particular, la promulgación.—XI. Parte dispositiva: disposiciones generales.—XII. Parte dispositiva: sistemática y división.—XIII. Parte dispositiva: artículos. Redacción y división.—XIV. Parte final.—XV. Anexos.—XVI. Disposiciones modificativas. Especificidades.—XVII. Remisiones.—XVIII. Citas.—XIX. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto.—XX. Criterios lingüísticos generales.—XXI. Comentario final.

## RESUMEN

Se comentan las nuevas directrices de técnica normativa de 2005, que han venido a sustituir a las anteriores de 1991. Se trata de mejorar la calidad técnica de las normas jurídicas, buscando su mejor configuración y sistemática. Las nuevas directrices son mucho más numerosas, consecuencia de haber abordado aspectos antes ignorados. El autor analiza brevemente la mayoría de estas nuevas directrices, exponiendo sus aciertos y sus errores. En general, se llega a la conclusión de que las nuevas directrices son acertadas en la medida que han sido innovadoras. En cambio, son defectuosas en todo lo que se han limitado a respaldar la práctica existente, en muchos aspectos incorrecta.

*Palabras clave:* técnica normativa; calidad normas; directrices; normas.

## ABSTRACT

This study comments the new guidelines of legislative drafting of 2005 that have come to replace the previous ones of 1991. The purpose is to improve the technical quality of the legal provisions, paying attention to a better configuration and systematic of the norms. The new guidelines are much more numerous, as a consequence of approaching aspects before ignored. The author analyzes briefly most of the guidelines, exposing their achievements and errors. In general terms, he concludes that the new directives are correct as far as they are innovative. On the contrary, they tend to be defective as they have been restricted to endorse the existing practice, in many aspects incorrect.

*Key words:* legislative drafting; guidelines; legislation; clarity of norms.

## I. INTRODUCCIÓN

Ya tenemos nuevas directrices de técnica normativa. Son las segundas, al menos para la Administración estatal. Aparecen catorce años más tarde de las *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley*, publicadas en el *BOE* de 18 de noviembre de 1991. En efecto, el *BOE* de 29 de julio de 2005 insertó el Acuerdo del Consejo de Ministros, del día 22 de julio, por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa*. Si en su día publicamos un comentario sobre las primeras («Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, 1992, págs. 155-196), nos parece oportuno hacer lo propio con las segundas. De ahí las líneas que siguen.

La importancia del tema ha llevado a algunos países a revisar sus primeras directrices sobre la materia, lo que comporta un ámbito mayor de regulación. Así, en 1999 apareció en Alemania la segunda edición del *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, con nada menos que 891 indicaciones<sup>1</sup>. En 2001 se publicó en Italia una Circular del presidente del Consejo de Ministros que dio paso, poco después, a la Circular de 2 de mayo con la *Guida alla redazione dei testi normativi*<sup>2</sup>.

A esta misma tendencia obedecen las nuevas *Directrices de técnica normativa*, que, apenas merece decirse, derogan y sustituyen a las anteriores. Según su preámbulo, el cambio se debe a que «el incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad del producto en todos sus aspectos obligan a ampliar tanto el objeto de las directrices como su ámbito de aplicación». También se invoca como motivo «lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones». Nada que objetar, pues el panorama técnico normativo es tan desolador que todo cuanto se haga en pro de su mejora debe recibirse con aplauso. Por lo demás, las anteriores directrices resultaban claramente insuficientes, incluso en el momento de su aparición.

Antes de su aprobación, estas Directrices de 2005 fueron sometidas a informe del Consejo de Estado, que fue evacuado el día 20 de mayo de 2004, con una serie de propuestas que en general fueron recogidas en el texto definitivo que hoy se comenta.

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.bmj.de/rechtsfoermlichkeit/allg/impress.htm>

<sup>2</sup> Fuente: <http://www.clubdirigentipa.it/public/circPCM2Mag2001.rtf>

## II. ASPECTOS GENERALES

Las nuevas *Directrices de técnica normativa*, al igual que las anteriores, no tienen carácter normativo, a pesar de incidir sobre normas. Son orientaciones, referencias técnicas sobre la forma de elaborar y, en concreto, redactar las disposiciones legales. De las mismas no dimanar derechos y obligaciones para terceros ni pueden invocarse ante los tribunales como fuente del ordenamiento. Su único propósito es que estén correctamente configuradas las normas, que sí tienen estas consecuencias, en modo a facilitar su comprensión y aplicación.

Lo anterior queda probado por su propia denominación, en la que aparecen las palabras «directrices» y «técnica». Y, por si quedase alguna duda, se aprueban no por una norma o disposición capaz de dotarlas de relevancia externa, y en particular no por un real decreto, que, según el artículo 25, apartado *c)*, de la Ley 50/1997, del Gobierno, sirve para aprobar normas reglamentarias. Se aprueban por un «Acuerdo del Consejo de Ministros», que, tal como expresa —aunque deficientemente— el apartado *d)* del mismo artículo, constituye la forma de lo que no debe revestir la forma de real decreto, vale decir de lo que no es reglamento. En fin, el Consejo de Estado, casi con los mismos argumentos, ha reconocido el carácter no prescriptivo, meramente orientador, de las directrices.

No obstante, y al igual que ocurrió con las directrices de 1991, las nuevas aparecen publicadas en la sección I del *BOE*, sobre Disposiciones generales, lo que contradictoriamente apuntaría a una naturaleza normativa. A nuestro juicio, tratándose de meras indicaciones técnicas, estas directrices debían haberse insertado en la sección III, «Otras disposiciones», pues es allí donde se recogen acuerdos o resoluciones sin dicha naturaleza.

Las directrices de 2005 suponen un cambio importante respecto a las de 1991. En el plano cuantitativo destaca el crecimiento de su número: de 37 se pasa nada menos que a 102, y eso sin contar las directrices que se recogen al final sin aparecer numeradas. Da la impresión de haberse buscado una especie de código de legística, que abarcase casi todo lo concerniente a la elaboración de las normas. Aparecen aspectos enteramente nuevos, como las remisiones, las citas, las especificidades (*sic*) de las disposiciones que deben adoptar forma de real decreto, las especificidades para la elaboración de acuerdos y los criterios lingüísticos generales. En cambio, y con una actitud realista, se ha evitado adentrarse en aspectos abordados por las directrices de otros países, como la verificación de la necesidad

de la futura ley (*check list* o *Prüfunglist*) o la valoración periódica de su cumplimiento. Decimos que esto es una actitud realista porque, muy posiblemente, unas indicaciones como las mencionadas quedarían —por falta de tradición o de voluntad política— en papel mojado, con el consiguiente desdoro para las directrices.

En cuanto al ámbito, es un acierto la superación de la anterior limitación de las directrices a los anteproyectos de ley. El ordinal segundo del Acuerdo del Consejo de Ministros impone un sentido omnicomprendivo para las nuevas directrices, aptas para aplicarse a cualquier norma: *Las Directrices se aplicarán a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado»*. Pues, en definitiva, y tal como denunciamos en nuestro anterior comentario, siendo todas ellas normas o actos jurídicos, resultan perfectamente subsumibles bajo las mismas condiciones técnicas de elaboración, al menos en los aspectos más básicos.

Llaman la atención los concretos aspectos tratados y, sobre todo, la minuciosidad con que se conciben las directrices, que lleva a expresar los caracteres tipográficos que deben emplearse en la transcripción de las normas. Fruto de este mismo espíritu es el empleo de ejemplos destinados a iluminar mejor al futuro redactor de normas. Tan desarrollada es esta tendencia que no pocas veces se acaba cayendo en lo prolijo, en explicaciones farragosas.

Se han corregido errores y omisiones que padecían las primeras directrices y que ya fueron denunciados en nuestro anterior comentario (la reducción a los anteproyectos de ley, el empleo de siglas, el abuso de mayúsculas, la ausencia de criterios lingüísticos y otros). En general, la comparación con las anteriores arroja un saldo positivo.

Las directrices aparecen formando parte de la *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*. A continuación se inserta el *Anexo Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* y luego las Directrices propiamente dichas, precedidas de un sumario en el que se recogen las cinco partes fundamentales en que se dividen las mismas:

*I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real*

*decreto; II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto; III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos; IV. Criterios lingüísticos generales y V. Apéndices.*

A su vez, estas divisiones se muestran estructuradas en varios apartados temáticos, precedidos de una letra minúscula del alfabeto, y ya finalmente, dentro de cada uno de estos últimos, se incluyen las directrices propiamente dichas, con numeración correlativa.

Como decimos, las directrices aparecen precedidas de un sumario que ayuda al redactor de las normas a encontrar la directriz pertinente en cada caso. Lo cual resulta muy loable.

### III. LA RESOLUCIÓN DE 28 DE JULIO DE 2005, DE LA SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

En cambio, otros aspectos de esta presentación son criticables y no por otra cosa que por la falta de técnica legislativa que exhiben. A continuación nos referimos a los mismos, circunstancia que aprovechamos para denunciar otros defectos muy corrientes en la inserción de las normas en el *BOE*.

El primer aspecto que deseamos analizar es el del título mismo de la norma:

*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.*

Obsérvese el pleonasma, la reiteración de palabras que, en definitiva, se refieren a la misma cosa: la idea de acuerdo o mandato aparece hasta cuatro veces, pues «resolución», «se da publicidad», «Acuerdo» y «por el que se aprueban» implican con ligeros matices lo mismo, esto es, una orden o disposición de la autoridad.

Este recargamiento de la expresión contradice lo que precisamente propone la directriz 7, en el sentido de que *la redacción del nombre* (de las disposiciones) *deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva*. No creemos que haya concisión en lo que es redundante y, por tanto, prescindible. Visto lo anterior, nos preguntamos si no sería más sencillo y claro expresar la misma idea en alguna de las dos formas siguientes:

1.<sup>a</sup> *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad a las Directrices de técnica normativa.* Ha de tenerse en cuenta que la omisión de la referencia a la autoría del Consejo de Ministros y a la fecha de aprobación se debe a que esto mismo se recoge dos veces en el texto que sigue: primero en el cuerpo de la resolución y luego al terminar la exposición de motivos del *Anexo Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*. La titulación que proponemos es clara y sintética, permitiendo identificar suficientemente el alcance de lo que encierra. Se evita así —como también dice la directriz 7— *descripciones propias de la parte dispositiva*. Creemos que las dos fechas que constan en la redacción oficial (la de la resolución y la de la aprobación por el Consejo de Ministros) exceden de lo que es propio de un título y dificultan su comprensión. Pero todavía nos parece mejor la segunda forma que proponemos.

2.<sup>a</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.* Esta modalidad va al grano y evita las referencias inútiles como la empleada por el *BOE* de 29 de julio de 2005. Obviamente, permitiría prescindir por su carácter superfluo del texto de la resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, pues, como ya hemos dicho, ésta no dice nada que no esté recogido después, en lo que es propiamente el Acuerdo del Consejo de Ministros. Resulta incomprensible que haya que publicar esta resolución cuando nada de esto se hace con las leyes de Cortes, decretos-leyes y reales decretos que aprueban reglamentos, todos los cuales, por su mayor importancia frente a un simple acuerdo, admitirían mejor una mayor formalidad. En efecto, leyes, decretos-leyes y reglamentos se publican directamente en el *BOE*, sin necesidad de que un alto cargo tenga que dar cuenta de lo mismo. Pues para eso ya figuran firmados por el órgano encargado de su promulgación y por el que lo refrenda. Pues bien, si esto es así para leyes y reglamentos —y nadie parece haber echado en falta una mayor solemnidad—, menos se comprende ese añadido con los meros acuerdos como el analizado.

Por lo demás, la reiteración innecesaria se presenta también en lo que es el cuerpo de la resolución:

*El Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, aprobó el Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Para general conocimiento, se procede a la publicación del referido acuerdo y las Directrices de técnica normativa, que figuran como anexo de esta resolución.*



Como puede verse, se emplea dos veces y en la misma oración el verbo aprobar. Lo mismo ocurre con la palabra «acuerdo». De tenerse que publicar la citada resolución —lo que, como hemos expuesto, resulta bastante cuestionable—, el cuerpo de la misma debería aligerarse considerablemente. Y así una fórmula como la siguiente podría ser suficiente: *Se procede a la publicación de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005.*

#### IV. EXCURSUS: EL ANUNCIO DE LA CONVALIDACIÓN DE LOS DECRETOS-LEYES

Lo anterior nos lleva incidentalmente a criticar la forma en que se publica la convalidación de los decretos-leyes por el Congreso de los Diputados al amparo del artículo 86.2 de la Constitución. Su título presenta unos defectos parecidos a los que acabamos de comentar y por ello merece también un comentario. Tomemos como ejemplo el siguiente:

*Resolución de 25 de enero de 2006, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación.*

Como puede verse, hasta cuatro palabras o expresiones hacen referencia o están íntimamente relacionadas con la convalidación aprobada por el Congreso: «resolución», «se ordena», «acuerdo de» y «convalidación». Las dos primeras se limitan a comunicar un hecho, la convalidación aprobada. Nada de esto se produce con las leyes, decretos-leyes y reales decretos. Esto es, nadie proclama previamente el hecho de haber sido aprobados. No se comprende por qué tiene entonces que aparecer aquí. Las dos segundas («acuerdo de» y «convalidación») son reiterativas y, por tanto, una de ellas («acuerdo de») está de sobra: convalidación ya de por sí implica un acuerdo o acto de voluntad.

No puede olvidarse que estamos tratando del título de la norma o disposición. Por tanto, si de lo que se trata en este caso es de rubricar o referenciar la convalidación, debe bastar un texto mucho más

breve. Téngase en cuenta que los detalles ya figuran en lo que es propiamente el acuerdo de convalidación que se publica a continuación y que es remitido al BOE por la Cámara (*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de hoy, acordó convalidar el Real Decreto-ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación. Se ordena la publicación para general conocimiento. Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de enero de 2006.—El Presidente del Congreso de los Diputados*).

Por eso, para evitar tanta complejidad inútil, contradictoria con lo que plausiblemente dice la directriz 7, el título de la convalidación debería simplificarse considerablemente. Lo más sencillo y claro, a nuestro juicio, sería dejarlo en los términos siguientes: *Convalidación por el Congreso de los Diputados del Real Decreto-ley 16/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el régimen transitorio de adaptación de las comisiones de control de los planes de pensiones de empleo y se regula la adaptación de determinados compromisos por pensiones vinculados a la jubilación*. Por supuesto, a continuación se insertaría lo que es propiamente el acuerdo adoptado por la Cámara y comunicado por su presidente.

#### V. REGRESO A LAS DIRECTRICES: EL ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

De vuelta al objeto de nuestro examen, hay que señalar que tras la resolución de la Subsecretaría se inserta, en forma de anexo, *el Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*. Consta de un preámbulo o exposición de motivos de seis párrafos, tres puntos dispositivos (que no se recogen como artículos), una disposición derogatoria y dos finales.

Tampoco este acuerdo es un modelo de lo que se supondría debía ser. Para empezar, si, según la directriz 20, *el artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre en dichas disposiciones*, no se comprende que no aparezcan artículos y, en su lugar, sólo se empleen ordinales (primero, segundo y tercero). De otra parte, el acuerdo contiene declaraciones superfluas, en contra del principio de economía del lenguaje recogido en la directriz 101 (*... evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma*). Así, el ordinal primero es perfectamente prescindible

pues recoge algo que ya consta en el último párrafo del preámbulo, la declaración de aprobación de las directrices por el Consejo de Ministros. Y, por si fuera poco, lo mismo consta en la resolución de la Subsecretaría.

El ordinal segundo —sobre el ámbito de las directrices, ya reproducido— no debía figurar aquí, sino formando parte de las directrices. Esto es, habría resultado preferible recoger en el mismo cuerpo, y no distanciar, lo que está íntimamente relacionado: una de las primeras directrices debía ser la que fijase su propio ámbito. Por lo demás, una declaración sobre este mismo ámbito figura también en el preámbulo.

Finalmente, la disposición final segunda —sobre la entrada en vigor del acuerdo el mismo día de su publicación oficial— contradice la directriz 42 (*La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Sólo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata. La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación*). Como puede apreciarse, no hay el menor indicio sobre la concurrencia de una circunstancia excepcional que justificaría la omisión de una medida —la *vacatio legis*— destinada a permitir el conocimiento de las directrices.

## VI. ÁMBITO DE LAS DIRECTRICES

Recordemos lo que establece el ordinal segundo: *Las Directrices se aplicarán a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado».*

Una cierta timidez ha llevado a una expresión que, aunque se comprende, no deja de ser equívoca y, sobre todo, ajena al rigor propio de unas directrices de técnica normativa. Obsérvese que se habla de «anteproyectos» (de ley) y de «proyectos» (para las restantes categorías normativas). Esta misma terminología se repite en la denominación de la primera división de las directrices y en la directriz 1.

Literalmente, estas expresiones significarían que las directrices no tendrían que observarse cuando un «anteproyecto» de ley se transformase en «proyecto» de ley a raíz del trámite del artículo 22.4

de la Ley del Gobierno. Pues entonces ya no estaríamos en presencia de la categoría afectada por las directrices. Lo mismo podría decirse de los «proyectos» de real decreto legislativo, de real decreto o de real decreto-ley cuando, mediante su aprobación, perdiesen la condición de «proyectos» para convertirse, respectivamente, en real decreto legislativo, real decreto o real decreto-ley.

Obviamente, esta interpretación es absurda y con seguridad no estaba en la mente de los que aprobaron las directrices en cuestión, pues precisamente de lo que se trata es que las normas resultantes estén bien concebidas y redactadas. Las directrices no tienen sentido si no es repercutiendo sobre las categorías normativas finales. Pero eso mismo demuestra que la expresión utilizada no es precisamente la idónea. A nuestro juicio, hubiese sido preferible omitir estas referencias a «anteproyecto» o «proyecto», que no hacen más que confundir, y, en su lugar, referirse a leyes, reales decretos legislativos, reales decretos-leyes y reales decretos.

La referencia a leyes, reales decretos legislativos, reales decretos-leyes y reales decretos es más lógica: resalta que las directrices sólo se entienden en función del producto final normativo, no en función de sus proyectos o anteproyectos. La denominación de «directrices de técnica normativa» confirma lo que decimos, pues implica que son directrices para las normas, no para sus proyectos o anteproyectos. Es evidente, por lo demás, que si decimos que las directrices afectan a leyes, reales decretos legislativos, reales decretos-leyes y reales decretos se está obligando a tenerlas en cuenta en todas las fases de elaboración, y no sólo en una determinada. Por tanto, la expresión más simple que defendemos refuerza la idea de que son algo que debe tenerse en cuenta por todo aquel que participe en lo que en el futuro se convertirá en una de esas normas. En el mismo sentido, la norma 2 de las Directrices de logística de Austria se refiere a leyes (*Gesetze*) y reglamentos (*Verordnungen*), no a proyectos de tales<sup>3</sup>. Y el artículo 24 de la Ley del Gobierno habla de elaboración de reglamentos, no de «proyectos de» reglamentos.

En concreto, la expresión que recomendamos no es criticable desde la perspectiva del legislador: en modo alguno vincula la actitud futura de las Cámaras representativas, pues, como ya se ha dicho, son simples orientaciones técnicas, sin fuerza formal de obligar. Es más, si las directrices son correctas no debiera existir ningún inconveniente en su observancia por el propio Parlamento. Pues ello contribuiría a la más correcta configuración de las leyes, que es de lo que se trata.

---

<sup>3</sup> Fuente: Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 11.

De todas formas, un medio de evitar el problema sería utilizar una expresión más sencilla, sin mención concreta de tipos de disposiciones. Aprovechando el inciso final del ordinal segundo, podría decirse algo como lo siguiente: *Las Directrices se aplicarán, en lo que sea posible, a todas las normas, disposiciones y actos administrativos que se elaboren o redacten por el Gobierno y por la Administración General del Estado.* Con esta expresión o una parecida se evitan esos quebraderos de cabeza sobre qué disposiciones citar y en qué fase.

Ahora podemos examinar las directrices en concreto.

## VII. ASPECTOS GENERALES

Las directrices 1 a 4 se presentan como aspectos generales. Pasamos a comentarlas brevemente:

*1. División.—Los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que, en el caso de los anteproyectos de ley, se denominará siempre «exposición de motivos», y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final.*

En realidad, en vez de «división» sería más claro hablar de «partes» o «partes de la norma», en consonancia con lo que es su contenido (título, parte expositiva, parte dispositiva). Posteriormente volveremos sobre el significado de algunas partes.

*2. Contenido.—En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente: a) de lo general a lo particular; b) de lo abstracto a lo concreto; c) de lo normal a lo excepcional; d) de lo sustantivo a lo procesal.*

Acertadamente, y siguiendo lo que ya se estableció en 1991, se orienta sobre el orden de regulación. Lo cual debe valer como una orientación general, no como algo ineludible en todas las normas.

*3. Único objeto.—En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los*

*supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.*

Esta directriz es enteramente loable, pues se dirige contra uno de los vicios más extendidos de nuestra práctica legislativa, que es la aprobación de leyes ómnibus o, en general, normas de contenido heterogéneo. Lo único que cabe esperar es que se respete por todos los que intervienen o deciden sobre la elaboración de normas.

*4. Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.—No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).*

También resulta plausible esta directriz, destinada a clarificar al máximo el ordenamiento, evitando repeticiones inútiles y todo lo que puede provocar equívocos sobre su auténtico rango normativo. Sobra, por lo mismo, la segunda parte, que no hace más que reiterar lo que ya consta, alargando innecesariamente la directriz.

## VIII. TÍTULO

La parte siguiente se refiere al título de las disposiciones y abarca las directrices 5 a 9.

La 5 declara:

*El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.*

Lo segundo resulta cierto, sobre todo en lo referente a la identificación y cita. Lo primero, en cambio, es más dudoso: de lo que forma parte el título es de la propia norma o disposición, no del texto, pues normalmente se considera que texto es lo que aparece después, lo que aquí se denomina parte expositiva y parte dispositiva.

La directriz 6 dice algo tan evidente que casi resulta prescindible:

*Identificación del tipo de disposición.—El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición: «Anteproyecto de Ley», «Anteproyecto de Ley Orgánica», «Proyecto de Real Decreto Legislativo», «Proyecto de Real Decreto-ley», «Proyecto de Real Decreto».*

Reiteramos que la mención de proyecto o anteproyecto es ociosa, pues depende de la fase de elaboración en que se encuentre. De otra parte, como todas las enumeraciones, arriesga a omitir alguna categoría o espécimen, planteando la duda de si está o no incluido. En el caso, cabría preguntar si hay que mencionar o no que se trata de textos refundidos o textos articulados, si se trata de reglamentos, de códigos, etc. A nuestro juicio, habría bastado con decir: *El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición.*

La directriz 7 dispone:

*Nominación.—El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada. La cláusula utilizada será: «Anteproyecto de Ley/Proyecto de Real Decreto... por la/el que se modifica...».*

La primera parte de la directriz transcrita es enteramente razonable, pues no hace otra cosa que recoger el principio general de concisión y claridad en lo relativo al nombre de la disposición. Se sale al paso de nombres kilométricos, imposibles de recordar y muy difíciles de citar, como por ejemplo el siguiente: *Proyecto de Ley por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.* Este nombre es el antimodelo.

Sobra, pues ya está dicho en la directriz 5, el inciso *la que permite identificarla y describir su contenido esencial.* Algo contradictorio y,

por tanto, prescindible es la referencia a *exactitud* y *precisión*: no puede pedirse mucha precisión y exactitud si simultáneamente se demanda concisión. En realidad, el nombre de la disposición debe dar una referencia sintética y rigurosa del contenido, pero sin necesidad de que sea completa. Acaso habría bastado expresarlo en la forma siguiente: *el nombre deber ser claro y conciso y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.*

Tampoco convence la última parte. Esto es, si hay que mencionar el carácter modificativo de una norma, también habría que hacerlo con las que desarrollan otra anterior, las que trasponen una directiva, las que aprueban un reglamento ejecutivo, las que autorizan un tratado internacional del artículo 93 de la Constitución, etc. O se mencionan todas estas posibilidades o, mejor, no se recoge ninguna.

La directriz 8 dice:

*Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.—En el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.*

Es innecesaria, pues lo mismo está previsto con carácter general en la letra *b*) del apartado V. Apéndices. O sea, para todas las partes de las normas. Dejando esto al margen, la recomendación es oportuna, pues, como se indica en esta última, debe explicarse el significado de las siglas la primera vez que aparezcan y esto necesariamente debe hacerse en el texto.

Nada que objetar a la 9, sobre cita del periodo de vigencia de las normas.

## IX. PARTE EXPOSITIVA

El siguiente grupo de directrices (10 a 16) está dedicado a la parte expositiva, o sea, la que antecede al articulado o parte dispositiva.

La 11 establece lo siguiente:

*Denominación de la parte expositiva.—En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará «exposición de motivos» y se insertará así en el texto correspondiente («EXPOSICIÓN DE MOTIVOS», centrado en el texto). Todos los anteproyectos de ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la docu-*



*mentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En las demás disposiciones, no se titulará la parte expositiva.*

El Consejo de Estado, con toda razón, advertía en su dictamen que la inclusión de la exposición de motivos se extendiese a los proyectos de ley en cumplimiento del artículo 88 de la Constitución. Es ésta una de las pocas recomendaciones que no se incorporaron a las directrices aprobadas.

A nuestro juicio, la dicción empleada es una consecuencia del error ya denunciado sobre la referencia a «anteproyectos» de leyes, que fuerza a mantener el mismo término en las restantes ocasiones en que se trata de estas últimas. Pues no sólo por imperativo de dicho artículo, sino también por lógica, donde debe constar la exposición de motivos es en el proyecto de ley. Y si las directrices deben regularlo debe ser en relación a dicho momento, no a fases anteriores. Todo ello en el entendido de que dicha exigencia puede conllevar la preparación de un documento semejante en los momentos previos de gestación, como el de anteproyecto. Pero exigible sólo resulta para los proyectos.

De otra parte, no se da razón de por qué, en cambio, la parte expositiva de las disposiciones que no son leyes carece de denominación. La directriz parece haber seguido la práctica sin más cuestionamientos.

La directriz 12 se ocupa del contenido que deba tener esta parte:

*La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.*

Buena parte de esta redacción es positiva, en especial la última. Pues vendría a erradicar uno de los aspectos más criticables de estos documentos, como son las expresiones vacuas o banales y la publicidad tergiversada de la parte dispositiva. Sin embargo, en conjunto, refleja lo que es una práctica tan viciosa como consolidada de incluir la exposición de motivos en el texto definitivo de las leyes. Su contenido está pensado en función de ese desenlace final y no como un documento cuyo destinatario son las Cortes Generales.

Como ya argumentamos en otra ocasión —sin ningún éxito<sup>4</sup>—, la exposición de motivos debería consistir en las razones para la aprobación de un texto normativo que el órgano proponente hace valer ante el competente para dicha aprobación. No es en principio algo relevante para terceros y, en concreto, para el público en general. En el Derecho comparado es desconocido que las leyes incorporen exposiciones de motivos o documentos similares, entre otras cosas porque la motivación no debe constar en las mismas. A título de ejemplo, en Francia, el punto 1.2.1 de la Circular de 2 de enero de 1993, sobre reglas de elaboración, firma y publicación de los textos en el *Diario Oficial*, afirma que *la exposición de motivos indica las razones por las que el proyecto de ley es sometido al Parlamento, su espíritu y objetivos*<sup>5</sup>. Con resultado análogo, la directriz 27 del Tratado de legística formal belga establece: *las leyes y los decretos no tienen preámbulo*<sup>6</sup>. (El preámbulo se reserva también para las propuestas al órgano aprobatorio.) En estos países parece haberse observado la recomendación que hizo Francis BACON hace cuatro siglos: *Quantum fieri potest tamen prologi evitentur, et lex incipiat at jussione* (evitad los preámbulos todo lo que se pueda y haced que la ley comience con el primer mandato)<sup>7</sup>.

Obviamente, la exposición puede comportar la descripción de la parte normativa, pero sin que lo mismo se convierta en su finalidad primaria. Pero como lo accesorio se ha convertido entre nosotros en lo fundamental, a la postre la exposición de motivos aparece, en el mejor de los casos, como un resumen dirigido a los futuros obligados: por eso se dice que debe resumir sucintamente el texto a fin de lograr su mejor comprensión. Contradictoriamente, se recomienda evitar las declaraciones didácticas: ¿en qué quedamos? Resumir es una actividad enteramente legítima para los que se dedican profesionalmente a la enseñanza y divulgación de textos jurídicos. Pero no para el legislador, pues todo resumen implica omitir aspectos y cuestiones, con el resultado final de que puede producirse un resultado contradictorio o incongruente con la parte estrictamente normativa.

También es contradictoria la referencia a *contenido, objeto y finalidad* de la norma con lo que reclama la directriz 17 sobre las dispo-

---

<sup>4</sup> Véase «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, págs. 47-64.

<sup>5</sup> Fuente: Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 132.

<sup>6</sup> Fuente: Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 84.

<sup>7</sup> Véase *De iustitia universali sive de fontibus iuris*, edición de A. Kremer-Marietti, París, 1985.

siciones generales de la parte dispositiva, que deben fijar *el objeto y ámbito de aplicación de la norma*. Si algo consta en un sitio, ¿por qué repetirlo en otro?

De otra parte, es loable que se demande un carácter sucinto al resumen. Pero esto resulta de aplicación problemática en textos largos: ¿qué tipo de exposición necesitarían —nos preguntamos— un código civil y penal si hay que resumir su contenido? Por mucho que se resume, siempre quedará una exposición muy larga, si es que su finalidad es favorecer la comprensión del texto. Pero con ello se abunda en el gran problema que se padece, que es la complejidad y multiplicación normativa. Repetimos: la finalidad de una exposición de motivos no es resumir el texto ni facilitar su comprensión.

Parecido comentario puede hacerse respecto a la directriz 13:

*En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.*

No parece incorrecto que todos estos trámites sean referenciados en la parte expositiva a efectos, entre otros, de testimoniar el cumplimiento de los requisitos legales, como, por ejemplo, los que figuran en los artículos 22 y 24 de la Ley del Gobierno. Sin embargo, para ser más precisos, resultaría preferible mencionarlos en la fórmula de presentación formal (antecedente de la futura promulgación), y no perdidos en la parte literaria. Se ganaría en mayor formalidad. Así, la presentación podría decir: «*En su virtud, el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, oído el Consejo de Estado, ha acordado en su reunión de ... remitir al Congreso de los Diputados el siguiente proyecto de ley ...*». O bien: «*En su virtud, el Ministro de ..., a propuesta de ..., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas y con el informe del Consejo Económico y Social, eleva al Consejo de Ministros el siguiente ...*». Obviamente, en caso de resultar aprobadas las disposiciones correspondientes, estas expresiones podrían convertirse fácilmente en las promulgatorias. De hecho, esto es lo que se recoge en la directriz 16 en relación al Consejo de Estado.

Lo que sí es más propio de un documento como el comentado es

la mención de antecedentes, competencias, justificación de circunstancias habilitantes, punto en el que también incide la directriz 14.

La directriz 15 dice lo siguiente:

*Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.*

No deja de ser peligrosa esta indicación. Pues detrás de su aparente prudencia está fomentando uno de los males que aquejan a las partes expositivas: su extensión desmesurada y prolijidad. En efecto, si se admite que sean largas y hasta dotadas de apartados se está en buena medida admitiendo que sean así, contrariando la sencillez y carácter sucinto que se demandan en otros lugares.

Finalmente, dos palabras sobre la práctica que se ha extendido en los últimos tiempos (así, Leyes 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006) de denominar a esta parte «preámbulo» y no «exposición de motivos», contraviniendo la directriz 12, antes estudiada, que la impone a todos los anteproyectos de ley. Este cambio caprichoso ignora la diferencia entre uno y otro documento: el preámbulo debería limitarse a recoger las circunstancias habilitantes de la norma (ejemplo: artículos de la Constitución o de otra ley), trámites evacuados (ejemplo: dictámenes e informes de organismos) y, a lo sumo, una síntesis apretada de los principios de la nueva norma (al modo de la propia Constitución); la exposición de motivos, en cambio, es (debería ser) un documento más técnico, donde se abunda en las razones que justifican sus principales mandatos. El primero puede estar destinado al público en general; el segundo debería restringirse al órgano llamado para su aprobación.

## X. EN PARTICULAR, LA PROMULGACIÓN

Atención especial merece la directriz 16. Dice así:

*Fórmulas promulgatorias. En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda, y siempre en último lugar, la referencia, si lo*

*hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.*

*Ejemplo: «En su virtud, a iniciativa del Ministro de ..., a propuesta de ..., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día ..., DISPONGO:».*

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

La norma transcrita merece varias críticas. En primer lugar, mezcla inopinadamente dos operaciones muy distintas, como son la iniciativa o propuesta, por un lado, y la promulgación, por otro. Lo primero es el acto administrativo por el que un órgano somete al superior competente la aprobación de una disposición; lo segundo es el mandato de publicación o cumplimiento por parte del órgano que la aprueba. Aquello implica que se trata de un proyecto o propuesta; esto, de una norma o disposición ya aprobada y perfecta. Las directrices 106 a 109 austriacas confirman modélicamente que la promulgación sólo es posible tras la aprobación y como fase previa a la publicación oficial<sup>8</sup>. Como decimos, la directriz confunde estos dos momentos tan distintos.

En segundo lugar, esta recomendación incurre en una severa contradicción con el ámbito de las directrices, acotado a «*proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas*

---

<sup>8</sup> Véase su texto en Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 49.

*de acuerdo del Consejo de Ministros*». Por definición, y según se acaba de señalar, un proyecto no puede comportar fórmula de promulgación, pues no se sabe si llegará a ser aprobado. Muy posiblemente, la directriz no hace más que reflejar lo que se hace en la práctica: se prepara e incluye la fórmula promulgatoria, en la inteligencia de que el proyecto de norma acabará siendo aprobado. Pero esto último, que puede ser disculpable por comodidad o inercia, no puede convertirse en canon de la redacción de normas, no puede consagrarse formalmente. La técnica normativa debe favorecer una cultura de rigor en el tratamiento de las normas, única forma de conseguir el fin que la justifica. Por tanto, si se habla de promulgación debe omitirse toda referencia a proyectos. Reiteramos: debió regularse separadamente lo que es presentación y lo que es promulgación.

De otra parte, la directriz no dice nada sobre la fórmula de promulgación de leyes y órdenes ministeriales, pareciendo contemplar sólo la de reales decretos y, acaso, la de decretos-leyes y decretos legislativos. No se comprende esta omisión dado el ámbito de las directrices. O se regula lo concerniente a todas las categorías o mejor abstenerse de toda regulación. Además, la directriz 89 vuelve a ocuparse de la promulgación de las disposiciones con forma de real decreto.

Permítasenos ahora una digresión sobre las fórmulas de promulgación que se vienen aplicando en España. Curiosamente, la propia de las leyes (*JUAN CARLOS I REY DE ESPAÑA A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley ...*) es enteramente congruente con el lenguaje constitucional, pues el artículo 66.2 de la Constitución otorga a las Cámaras la potestad legislativa del Estado, mientras que los artículos 62.a) y 91 reservan al monarca la sanción y promulgación. De ahí la referencia a la aprobación por las Cortes y a la sanción por el Rey.

Cosa muy distinta ocurre con los decretos, decretos-leyes y decretos legislativos. Todos ellos recogen en el último párrafo de la parte expositiva una expresión muy parecida a la que aparece en la directriz comentada, que termina con un mayestático *DISPONGO*, así o en minúsculas<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ejemplos obtenidos de disposiciones recientes:

A) De real decreto: «*En su virtud, a propuesta de los Ministros de Educación, Cultura y Deporte, de Fomento, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Sanidad y Consumo, de Economía y de Ciencia y Tecnología, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de febrero de 2003, dispongo: ...*».

B) De decreto-ley: «*En su virtud, en uso de la autorización concedida en el artículo 86*

El empleo de este tiempo verbal (primera persona del indicativo) resulta bastante dudoso. Para empezar —y éste es otro defecto usual de esa parte literaria—, no se sabe quién es el sujeto del mismo, esto es, no se expresa quién es el que dispone. Sin duda, se trata de una expresión que tuvo su origen en la antigua monarquía constitucional y que luego quedó consolidada por el uso. Entonces el titular de la potestad reglamentaria era el Rey. Y, así, las Constituciones de 1869 y 1976 le otorgaban *la potestad de ejecutar las leyes*, añadiendo que *su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior*. De este modo, el titular de la potestad reglamentaria era formalmente el monarca, aunque esto se viese luego contrarrestado por la necesidad del refrendo ministerial. En esas circunstancias era enteramente lógico ese encabezamiento, pues el Rey era la fuente de los reglamentos<sup>10</sup>.

Panorama muy distinto, en cambio, ofrece la Constitución de 1978, cuyos artículos 82.1, 85, 86 y 97 son inequívocos en otorgar la potestad para aprobar decretos legislativos, decretos-leyes y decretos al Gobierno. El artículo 62.f) reserva al Rey el *expedir* los decretos acordados en el Consejo de Ministros, lo que, sin perjuicio de su importancia, no transforma al monarca en fuente de estas disposiciones. Por eso, la promulgación, al revés de lo que hace la directriz, debía adaptarse a esta realidad constitucional. A tal efecto podría emplearse *servata distantia* la fórmula de las leyes, que, como se vio, resulta intachable. Una expresión posible sería la siguiente: *A todos los que el presente vieren y entendieren, Sabed: Que el Consejo de Ministros ha aprobado y Yo vengo en expedir el siguiente Real Decreto/ Real Decreto legislativo*. Por supuesto, en dicha expresión podría intercalarse la referencia a los trámites cumplidos, como informes y dictámenes evacuados, etc.

Falta también en la directriz lo relativo a la parte final de la promulgación, que es la que se inserta tras la parte dispositiva y que po-

---

*de la Constitución española, a propuesta del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión de 30 de diciembre de 2005, dispongo: ...».*

C) De decreto legislativo: *«En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de octubre de 2004, dispongo: ...».*

<sup>10</sup> Algo parecido ocurrió durante el franquismo: según el artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado, el jefe del Estado dirigía la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros, al que correspondía la potestad reglamentaria. De este modo, esta última no era un fenómeno ajeno al jefe del Estado, sino algo en lo que participaba a título propio. De modo equivalente, el artículo 10.6 de la LRJAE de 1957 decía que correspondía al Consejo de Ministros proponer al jefe del Estado la aprobación de los reglamentos para la ejecución de las leyes. Por tanto, era claro que la fuente de los reglamentos era este último.

see una importancia muy destacada, en la medida que determina la fecha oficial de la norma. En el caso de las leyes consiste en la expresión «*Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley*». En el caso de las disposiciones del Gobierno, en la referencia al lugar y fecha de la firma o promulgación.

No se debía haber regulado la promulgación omitiendo esta parte imprescindible, especialmente si se parte de la vocación de exhaustividad que parecen tener las directrices. Por supuesto, su inclusión debió aparecer en el lugar oportuno, como trámite posterior a la aprobación de la norma correspondiente, no como una de las fases de su elaboración.

## XI. PARTE DISPOSITIVA: DISPOSICIONES GENERALES

Las directrices 17 a 44 se dedican a la llamada parte dispositiva. Habría resultado más sencillo y expresivo referirse al articulado, que es la expresión usual y la que, por cierto, mantienen algunas directrices —20, 35, 39.a)—.

En todo caso, estas directrices se agrupan a su vez en diversas partes. La primera es la relativa a las disposiciones generales, expresión más acertada que la de disposiciones directivas que figuraba en las directrices de 1991. En concreto, la nueva directriz 17 dispone:

*Disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.*

A nuestro juicio, la inclusión de estas disposiciones generales es algo posible, pero que en ningún caso cabe generalizar. Debieran limitarse, a lo sumo, a las regulaciones complejas o de gran extensión, en las que unas indicaciones básicas pueden resultar de ayuda para su correcta aplicación. Su inclusión inmotivada no hace más que aumentar la extensión de las normas y, con ello, la complejidad del ordenamiento. A título de ejemplo, cabe citar la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que arranca con el siguiente: *Artículo 1. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administra-*



*ciones Públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado.* Como puede verse, este artículo acaba diciendo muy poco, lo recogido es algo que se deduce del propio título de la ley. Finalmente, debe tenerse en cuenta que ni el Código civil ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional cuentan con estas disposiciones generales, sin que ello haya supuesto una rémora para su comprensión o aplicación.

De todos modos, la presencia de estas disposiciones se explica mucho más que la llamada parte expositiva, especialmente tratándose de leyes. Si hay que incluir alguna indicación sobre líneas principales, cobertura y objeto de la norma, éste es el lugar para hacerlo: al insertarse en la parte dispositiva, tales disposiciones generales refuerzan su condición normativa, superando el carácter retórico de la parte expositiva.

La inclusión de definiciones, como advirtió el Consejo de Estado en su informe, sobre ser extraña a nuestra tradición jurídica, no debe aplicarse más que cuando la comprensión del texto así lo demande. La referencia a que deberán figurar en los primeros artículos es una obviedad, pues las directrices aparecen en el orden que deben figurar las materias afectadas y porque lo mismo ya consta en la directriz 19.

Más criticable es la referencia a que *son directamente aplicables*. Esto lo podría decir una verdadera fuente del Derecho, no una mera recomendación técnica: una directriz técnica carece de capacidad para determinar si algo es o no aplicable, sea directamente o indirectamente. Se olvida también que la aplicabilidad de una disposición depende de cómo esté concebida por el órgano competente para su aprobación: de forma completa o incompleta, con todos los elementos que permitan su aplicación o sin ellos. Por lo demás, el inciso final *en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma* es contradictorio con la sensata recomendación de la directriz 26, en el sentido de no contener explicaciones.

La directriz 18 se refiere al *Lugar de inclusión* de las disposiciones generales y afirma lo siguiente:

*Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad». Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el CAPÍTULO I, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».*

En esta recomendación se observa la tendencia al recargamiento y complejidad que preside nuestra práctica normativa. La directriz, en vez de enderezar esta realidad, la consagra. Es a todas luces exagerado que si la disposición se divide en títulos tenga que dedicarse un «título preliminar» para las disposiciones generales, en lugar de numerarlo simplemente como título I, pues ello rompe la ordenación secuencial de la ley y la dota de una complicación innecesaria. En realidad, el empleo de títulos preliminares debía ser excepcional, limitado a los casos —como el Código civil— en que la norma se divide en libros y en los que las disposiciones generales no se corresponden con ninguno de ellos en particular, lo que haría improcedente dedicar un nuevo libro para estas breves disposiciones e inadecuado presentarlo como título I, al ser único. Su constancia en la Constitución de 1978 sólo puede justificarse, en el mejor de los casos, por la solemnidad de esta norma, la cual, desde luego, tampoco habría perdido nada si su actual título preliminar hubiese aparecido como I, haciendo correr una unidad a los títulos posteriores. Paradójicamente, ¿por qué se recomienda, tratándose de capítulos, que el primero aparezca como I y no como preliminar?

## XII. PARTE DISPOSITIVA: SISTEMÁTICA Y DIVISIÓN

El siguiente grupo de directrices está dedicado a la sistemática y división de la parte dispositiva y abarca desde la 19 a la 25.

La número 19 se refiere a la ordenación interna de la parte dispositiva, esto es, al orden de regulación que debe emplear la disposición de que se trate:

*La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera: DISPOSICIONES GENERALES. a) Objeto. b) Definiciones. c) Ámbito de aplicación. PARTE SUSTANTIVA. d) Normas sustantivas. e) Normas organizativas. f) Infracciones y sanciones. PARTE PROCEDIMENTAL. g) Normas procedimentales. h) Normas procesales y de garantía. PARTE FINAL. ANEXOS.*

Parece correcto este orden como norma general. Lo único que pude achacarse a la directriz es que no se insista más en la idea de que se trata de un esquema a aplicar siempre que las características de la norma lo permitan.

Enteramente plausible es la directriz 20, sobre la división interna de esta parte. Dice así:

*El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre en dichas disposiciones. El articulado se podrá dividir en: a) Libros. b) Títulos. c) Capítulos. d) Secciones. e) Subsecciones. No se pasará de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia, salvo en el caso de las secciones, ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y éstas, si procede, en subsecciones, o bien directamente en artículos.*

Es de alabar que el empleo de estas divisiones que no son artículo no tenga carácter obligado, sino como instrumento eventual para una mejor ordenación de la norma.

También muy razonable es la número 21, coherente con la anterior, en la medida que defiende el empleo excepcional de la división en libros. Afirma —y es razonable— que los libros *deberán ir titulados*. Aparece así un término (*título* o *titulación*) que se repite para los títulos, capítulos, secciones y artículos. Dada su coincidencia con el que se emplea para la división sistemática «*título*» y la posible confusión entre un uso y otro, pensamos que hubiese sido más claro emplear otro vocablo. En este sentido se podría hablar del «epígrafe» o «epigrafiado» de estas divisiones, entendiendo por tal la referencia o actividad para identificar su contenido.

Respecto a la división sistemática en títulos, la directriz 22 afirma que:

*Sólo se dividirán en títulos las disposiciones que contengan partes claramente diferenciadas y cuando su extensión así lo aconseje.*

Esto apunta también a que títulos y libros deben tener una presencia más bien excepcional, lo que supone decantarse —como debe ser— por la estructura interna más simple. A *sensu contrario*, de estas directrices se deduce que las divisiones sistemáticas más recomendables son los capítulos y las secciones.

### XIII. PARTE DISPOSITIVA: ARTÍCULOS. REDACCIÓN Y DIVISIÓN

Las directrices 26 a 33 se dedican a los artículos, lo que se explica por su reconocida condición de división básica e ineludible.

La 26, en concreto, establece lo siguiente:

*Criterios de redacción. Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea. Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.*

La intención de esta directriz es la de ordenar y sistematizar la regulación, evitando el vicio, nada infrecuente, de presentación heterogénea y abigarrada de los preceptos. Sin embargo, su expresión es un tanto ambigua y engañosa. Pues ¿qué se entiende por *tema* o *idea*? Y, sobre todo, ¿cómo diferenciar estos términos del único *objeto* de las normas a que se refiere la directriz 3?; ¿cuándo y cómo podemos saber si estamos en presencia de un tema como algo diferenciado de una idea y un objeto, y viceversa? A nuestro juicio, se hubiesen evitado estas dudas si la directriz se hubiese limitado a recoger lo que indica la lógica: cada artículo debe limitarse a recoger una disposición o precepto y sólo una, al menos con carácter general. Por lo demás, esto mismo ya está dicho en la directriz 30 (aunque ésta admite a la postre varios preceptos o mandatos).

La referencia a que los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones fue introducida a propuesta del Consejo de Estado. Es enteramente congruente con el carácter prescriptivo de toda norma y, por ello, esta mención resulta muy oportuna.

Por su parte, la directriz 27 dispone lo siguiente:

*Numeración.—Los artículos se numerarán con cardinales arábigos. En el caso de que la disposición contenga un solo artículo, éste deberá designarse como «artículo único». En las normas modificativas, se estará a lo dispuesto en el apartado correspondiente.*

La numeración con cardinales arábigos es la práctica corriente y la que resulta más funcional por su sencillez. Por eso no se comprende, como luego se comentará, la utilización de un criterio dis-

tinto para las disposiciones de la parte final. Se mantiene, en cambio, lo que también es práctica corriente, y que recogían las directrices de 1991, de rubricar como artículo único a la disposición de un solo artículo. A nuestro juicio, la unidad de criterio y la aplicación informática de los textos legislativos aconsejarían su presentación como *artículo 1*. Esto es lo que recomienda la directriz italiana 2.3.2 de la *Guida alla redazione dei testi normativi* (2001)<sup>11</sup>: *Los artículos de los actos normativos llevan una numeración progresiva, siguiendo la serie natural de los números cardinales. La regla se aplica también en el caso de los actos consistentes en un artículo único. En este último caso, por tanto, dicho artículo aparece referenciado como «ART. 1».*

La directriz 28 establece:

*Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren.*

Se ha suprimido el adverbio *siempre* que figuraba en las directrices de 1991 y que hacía ineludible su uso. A pesar de ello, y como advertía el Consejo de Estado, debía dejarse abierta la posibilidad de artículos sin título. En las leyes cortas y en las que las divisiones sistemáticas contengan pocos artículos puede resultar innecesaria y hasta contraproducente su aparición.

Razonable es también la directriz 30, sobre extensión de los artículos:

*Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.*

Se trata de una loable apuesta por la concisión y el orden, que es lo propio de la técnica normativa. Por lo mismo, debió presentarse como algo excepcional que los artículos puedan recoger más de un mandato o regla y señalar que el óptimo es contar con tan sólo un apartado o párrafo. Nos apoyamos en lo que precisamente añade la misma directriz: *El exceso de subdivisiones dificulta la*

---

<sup>11</sup> Fuente: <http://www.clubdirigentipa.it/public/circPCM2Mag2001.rtf>

*comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.* Consiguientemente, cuantas menos subdivisiones, tanto mejor para la claridad y comprensión del texto, al menos como norma general. Y también para su cita, como se verá en su momento.

La directriz 31 contiene una prolija regulación de la división (interna) del artículo, algo íntimamente relacionado con lo que se acaba de comentar. Dice así:

*El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que sólo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de éste, por lo que no irán numerados. Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º ó 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda). No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición. Para la cita de estas divisiones internas de un artículo se estará a lo dispuesto en la directriz 68.*

Congruente con la práctica, y muy recomendable, es que los apartados de un artículo aparezcan numerados, como recoge esta directriz. En cambio, la frase *Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de éste, por lo que no irán numerados* es algo confusa y, dado lo que se afirma después, perfectamente prescindible. Esto es, si se dice que esos párrafos tienen que aparecer ordenados con letras minúsculas, alfabéticamente, ya se entiende que no ha de emplearse simultáneamente la ordenación numérica. La última frase es repetitiva e innecesaria.

También es muy positiva la directriz 32, sobre enumeraciones. Aunque algún detalle nos parece excesivo para unas directrices, como el apartado *b)* (*En ningún caso —los ítems— deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto*), destacan dos apartados en particular, pues vienen a corregir una práctica muy viciosa en la presentación de las enumeraciones. Por un lado, el *c)*, que dispone:

*Cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final*

y, por otro, el e), que señala:

*Como norma general, la primera letra de cada ítem se escribirá con mayúscula y los ítems deberán separarse entre ellos con punto y aparte. En el caso de que la enumeración sea una lista o relación formada únicamente por sintagmas nominales, cada ítem podrá iniciarse con minúscula y acabar con una coma, excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones «o» o «y», y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con punto y aparte.*

Aunque no estamos seguros sobre qué debe entenderse por *sintagmas nominales*, creemos que la regla que se da para los mismos es la que debía emplearse preferentemente, con carácter general: si se trata de una enumeración en la que cada ítem debe concordar con la introducción, no puede cortarse la oración, que es lo que se produce al introducir un punto y aparte, según se recomienda; para mantener la relación gramatical habría que repetir para cada ítem la fórmula introductoria, que es como decir que desaparece la enumeración. Por consiguiente, la secuencia lógica de la enumeración exige que cada ítem esté separado por una coma o por punto y coma. Tampoco habría estado de más reconocer la posibilidad de emplear letras —a), b), c), etc.— o numerales arábigos —1.º, 2.º, 3.º, etc.— en el inicio de cada ítem.

#### XIV. PARTE FINAL

El siguiente grupo de directrices está dedicado a la llamada parte final de las normas. Abarca diez directrices (34 a 43), que es más de lo que se dedica a la parte dispositiva. Este dato constituye un anticipo de lo que las mismas contienen, fiel reflejo de los males que sufre nuestra realidad normativa: hipertrofia, barroquismo y confusión. Desgraciadamente, no se ha aprovechado la ocasión para reflexionar seriamente sobre esta materia ni para cotejar lo existente con lo observado en otros países, donde no existe esta llamada parte final, por la sencilla razón de que todas las disposiciones constan en forma de artículos. Así, además de la directriz italiana antes recogida, la directriz 60.b) del Tratado de logística formal de Bélgica dice: *ninguna parte del dispositivo puede quedar excluida de la división en artículos*<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Véase su texto en Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 89.

Como decimos, las nuevas directrices no vienen más que a consolidar los vicios al uso. Al igual que ocurrió con las de 1991, las de 2005 pecan de timidez absoluta: se toma como canon la praxis legislativa. Pero como ésta es profundamente defectuosa, las directrices, lejos de corregirla, no hacen más que arraigarla. Y eso a pesar de que la directriz 35, muy razonablemente, advierta que:

*Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen.*

Esta actitud se ve desmentida en las recomendaciones posteriores, en cuanto favorecen un uso desmesurado de esta división.

En concreto, la 34 indica el tipo de disposiciones que deben incluirse en la misma:

*La parte final de las normas podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones y en este orden, que deberá respetarse siempre: a) Disposiciones adicionales. b) Disposiciones transitorias. c) Disposiciones derogatorias. d) Disposiciones finales.*

De entrada, estas rúbricas se ofrecen a una objeción fundamental que pone en cuestión la existencia de esta parte separada: tratándose de *disposiciones*, ¿no sería más lógico incluirlas en la expresamente llamada *parte dispositiva*? Pues, en definitiva, si son disposiciones deberían aparecer en esta última y, si no lo son, no deberían llamarse así, o por lo menos habría que buscar otra denominación para esa parte.

La número 36 introduce una recomendación que no deja de producir perplejidad. Dice así:

*Criterios de prevalencia.—En la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás. b) El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional. c) El contenido final prevalecerá sobre el adicional.*

No sabemos a qué se refiere esta prevalencia. Desde luego, la palabra en cuestión no está pensando en el orden de aparición de estas disposiciones, pues esto ya figura en el directriz 34. Entonces, ¿a qué?



Sería disparatado pretender que una disposición sólo por el hecho de portar una denominación particular tenga que prevalecer, anteponerse en su aplicación, a otra de denominación distinta. Pues esto es lo que significa prevalencia. Y más disparatado todavía sería que esto pretenda introducirse por unas modestas recomendaciones sobre la configuración de las normas. Seguramente, no es ésta la intención del autor de las directrices. Pero entonces nos vuelve la pregunta: ¿qué significa esta prevalencia?

La directriz 38 recoge una de las causas que producen el desorden que suele caracterizar a esta llamada parte final. Y al recogerla la da por buena y consolida. En concreto, dispone lo siguiente:

*Numeración y titulación.—Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título.*

Esto es, como hay cuatro tipos de disposiciones quiere decirse que se producen cuatro numeraciones distintas. Y si a esto se añade la propia del articulado, el resultado final es de cinco numeraciones. Consecuencia: ¡algo modélico por su sencillez y claridad! Por si fuera poco, y como queriendo aumentar el estrépito legislativo, se añade que la numeración se hará *con ordinales femeninos en letra*.

Como un ejemplo vale mucho más que cualquier razonamiento teórico, nos permitimos transcribir un divertido incidente producido en una sesión parlamentaria. Creemos que muestra suficientemente las «virtudes» de semejante sistema:

*El señor PRESIDENTE: A continuación, señorías, vamos a votar la enmienda del año, y aprovecho para felicitarles las navidades especialmente a los portavoces de la Comisión de Presupuestos, ustedes entenderán por qué. Enmiendas a la disposición adicional quincuagésima uno, j), nueva, derivada de la enmienda 1021; a la disposición adicional quincuagésima, nuevo apartado 12, derivada de la enmienda 1023; a la disposición adicional septuagésima octava, nueva, derivada de la enmienda 373 y 1032; a la disposición adicional centésima vigésima segunda, derivada de la enmienda 1035; a la disposición adicional centésima vigésima sexta, derivada de la enmienda 1039; a la disposición adicional centésima vigésimo séptima, derivada de la enmienda 1040; a la*

*disposición adicional centésima trigésima tercera, derivada de la enmienda 1046; a la disposición adicional centésima trigésima cuarta, derivada de la enmienda 1047; a la disposición adicional centésima cuadragésima, derivada de la enmienda 1053. (Aplausos.—Varios señores diputados pronuncian palabras que no se perciben.) Probablemente esto ponga de manifiesto que hay que cambiar urgentemente ciertas cosas en los procedimientos de la casa (Diario Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 141, 22 diciembre 2005).*

Y cierto, señor Presidente, que hay que cambiar muchas cosas. Para empezar esta directriz y la práctica que refleja. La combinación de una numeración separada para estas disposiciones, la hipertrofia desbordante de las mismas y la utilización de ordinales numéricos en letra provocan un resultado como el visto: la enorme e innecesaria dificultad para referirse a las mismas. Pues ciertamente es más fácil decir y memorizar «127» que «centésima vigésima séptima», por poner un ejemplo.

Como defendimos en nuestro comentario sobre las directrices de 1991, la solución es bien fácil y consiste en volver al modelo constitucional español, el anterior a la dictadura franquista, que, curiosamente, es el observado en los países de nuestro entorno. Supone presentar como artículos todas las disposiciones de esta parte final y, por tanto, mantener una numeración única, expresada en numerales arábigos. De este modo se hace infinitamente más fácil citar, recordar y localizar una concreta disposición. A título de ejemplo, transcribimos la directriz 411 del Manual de formalidad jurídica alemán (2.<sup>a</sup> edición, de 1999)<sup>13</sup>: *Alle Einzelvorschriften eines Stammgesetzes müssen dieselbe Artbezeichnung haben und durchlaufend numeriert sein* («todas las disposiciones de una ley deben tener la misma designación de tipo y ser enumeradas progresivamente»).

La directriz 39, dedicada a las disposiciones adicionales, repite lo que ya constaba en la número 23 de 1991, pero de un modo más prolijo. En concreto, dispone:

*Disposiciones adicionales.—Estas disposiciones deberán regular: a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y*

<sup>13</sup> Fuente: <http://www.bmj.de/rechtsfoermlichkeit/allg/impress.htm>. La traducción al italiano de la primera edición, de 1991, se encuentra en Cámara dei Deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura de R. PAGANO, Roma, 1997, vol. I, pág. 411.

*procesal. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente. b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado. c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse. d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.*

Esta abigarrada e incongruente recomendación —que refleja en toda su extensión la caótica utilización de disposiciones adicionales— obedece al intento (fallido) de encontrar una definición lógica de las disposiciones adicionales. Como señalamos en nuestro comentario anterior, éstas no pueden definirse más que por el hecho de adicionar algo a una norma preexistente. Por eso y no otra cosa tienen ese nombre. Intentar encontrar un contenido típico al margen de esa circunstancia lleva a un resultado como el que padecemos: previsiones arbitrarias y contradictorias.

Para empezar, el primer supuesto que se cita para estas disposiciones adicionales es el de los regímenes especiales. Pero éstos deben presentarse, en aras de la claridad, como tales, lógicamente después del régimen general. Se percibirá entonces lo que es un apartamiento de la normativa general. La continuidad entre una y otros y su expresa presentación como parte especial permitirán fácilmente al lector encontrar lo buscado y relacionar el régimen ordinario y los especiales: los silencios de estos últimos podrán cubrirse perfectamente con aquél. Lo disparatado de la recomendación se comprueba con lo que pasaría si la misma se aplicase a alguna ley como la de enjuiciamiento civil: ¿todo su libro IV, relativo a procesos especiales, tendría que figurar como disposiciones adicionales? Y en el caso de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ¿habría que prescindir de su título V, dedicado a los procedimientos especiales, para incluirlo en una disposición de ese tipo?

Por lo demás, la inseguridad de la directriz es tal que tiene que acabar escapando de su propio absurdo, al referirse a los regímenes especiales *que no puedan situarse en el articulado*. ¿Cuándo entonces

procede una cosa u otra? ¿Cómo saber si pueden incluirse en el articulado o necesitan aparecer en la parte final?

La segunda aplicación que se nos propone es la de *las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado*. Como manifestó el Consejo de Estado en su informe, tales excepciones, dispensas y reservas de algún precepto se incluyen a continuación del mismo y no de forma separada en una disposición adicional. Pues la inmediatez es lo que permite calibrar en toda su extensión una excepción, una dispensa o una reserva. Conclusión: tampoco esto puede ser el contenido típico de una disposición adicional.

El absurdo pretende arreglarse con una referencia, que todavía aumenta más la perplejidad del operador jurídico: *cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado*. Al igual que antes, más que claridad, lo que se produce es un aumento de la inseguridad, pues nada se dice sobre la pregunta clave de cuándo procede una cosa u otra.

La tercera aplicación tampoco resiste el menor análisis: *mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas*. Si toda norma, por definición, es mandato o autorización, la consecuencia literal de esta recomendación es que sobraría la llamada parte dispositiva: todo lo que suponga mandato o autorización debe presentarse como disposición adicional. Sólo se exceptúa un caso: el de los mandatos dirigidos a producción de normas jurídicas. Creemos que el resultado habla por sí mismo y nos exime de mayores comentarios.

Finalmente, se refiere el caso de *preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma*. Ahí es nada: determinar primero lo que es un precepto residual y, luego, si tiene acomodo o no en otra parte. Ambigüedad total que para nada orienta al redactor de las normas.

Digámoslo claramente: la presente directriz no hace otra cosa que buscar una cobertura aparente para el caos reinante en el uso de estas disposiciones adicionales, caos que no es casual, sino buscado en buena parte. Esta figura se ha convertido en un ardid para la regulación de lo inconfesable. Aquello que se quiere aprobar sigilosamente, sin alertar sobre su presencia, ha encontrado un lugar apropiado en este abigarrado conjunto de disposiciones adicionales con que no pocas veces concluyen nuestras normas. Y cuantas más disposiciones adicionales se incluyan, ciertamente, tanto más se facilita este tránsito silencioso. Luego vendrá el momento de aplicarlas sorpresivamente a sus destinatarios o, al contrario, de disfrutar de los beneficios que pueden reservar para algunas situaciones. El ejemplo de la ley anual de presupuestos es paradigmático. Claro que todo

esto tiene un reparo: semejante régimen nada tiene que ver con la seguridad jurídica que se invoca como razón determinante de las directrices. Todo lo contrario.

La directriz 40, sobre disposiciones transitorias, establece lo siguiente:

*El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente. Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes: a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición. c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición. e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor. No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.*

Nada que objetar, si bien su expresión podría haberse simplificado. Entre las excepciones que constan al final debía haberse mencionado un defecto relativamente corriente: el de las disposiciones temporales, las que establecen un plazo determinado para su vigencia, como es el presupuesto de gastos para un determinado ejercicio. Éstas no son propiamente disposiciones transitorias, caracterizadas por su intertemporalidad.

Positiva es la directriz 41, con algunas recomendaciones debidas a las sugerencias del Consejo de Estado. Dice así:

*Disposiciones derogatorias.—Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria. Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas. Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza. No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre éstas tal y como establece la directriz 36.*

Ojalá que esta directriz tenga éxito. Pues vendría a corregir un defecto sumamente extendido, que lleva no sólo a omitir las derogaciones específicas —que son las que importan—, sino a incluir derogaciones genéricas, que, como es sabido, no aportan nada más que prolongación innecesaria de las leyes.

Entre los escasos reparos oponibles figura el relativo a la incorporación como disposiciones adicionales de los preceptos de una norma derogada que deban conservarse vigentes. A nuestro juicio, y en concordancia con lo ya defendido, esos preceptos deben figurar en el lugar que sistemáticamente les corresponda en el texto de la nueva norma, sin necesidad de especificar que proceden de la derogada. Esto es, si se decide derogar una ley entera, pero salvando algunos de sus preceptos, lo mejor es que éstos figuren como tales en la nueva ley, como parte de la misma, evitando presentarlos como disposiciones de una norma derogada que se mantienen vigentes. Ningún perjuicio puede derivarse, pues la vigencia del nuevo precepto puede coincidir en el tiempo con la desaparición del anterior con el mismo texto. A cambio, se favorece considerablemente su localización e interpretación.

La siguiente directriz —la 42— es una larga, enmarañada y contradictoria regulación de las *disposiciones finales*. Su extensión y estructura son una pura negación de lo que se recomienda en la número 30, en el sentido de evitar textos excesivamente largos. Representan un anticipo de la confusión que reina en su interior. El mismo hecho de que se hable de disposiciones finales, así, en plural, es otro exponente de lo que decimos, puesto que la lógica parece indicar que lo final como lo inicial no pueden ser más que una cosa. Por tanto, parecería preferible hablar de disposición final, en singular. Al tiempo, esta presentación supone, en definitiva, la admisión de las disposiciones finales de la parte final, que es un auténtico rizar el rizo. En fin, todo parece indicar que las directrices respaldan el mal que debería corregirse, de complicación innecesaria de las normas jurídicas.

Yendo al grano, todo su confuso contenido es producto del mismo defecto advertido en el caso anterior; esto es, el intento de definir las disposiciones finales por su contenido y no por su carácter topónimo. Lo primero lleva a unas contradicciones con lo que se establece en otras directrices o, sin más, a resultados absurdos. A nuestro juicio, la cuestión se aclararía si, obedientes al título de estas disposiciones, se reconociese simplemente que la disposición final es la que cierra un texto normativo. Que muchas veces tal disposición final tenga un contenido determinado, como la expresión de la entrada en vigor, no debiera llevar a tomar lo típico por lo canónico. Pues, incluso como se reconoce en esta directriz, esta cláusula no es indispensable, puede obviarse. Y, siendo esto así, se demuestra que ese contenido no puede ser definitorio de la disposición final o finales. Pero, antes de analizar sus diversas indicaciones, procede transcribir su no precisamente breve contenido:

*Disposiciones finales.—Las disposiciones finales incluirán, por este orden:*

*a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.*

*b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:*

*1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.*

2.º *Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando éste comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.*

c) *Las reglas de supletoriedad, en su caso.*

d) *La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.*

e) *Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.).*

*Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.*

f) *Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.*

*La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Sólo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.*

*La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.*

*En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.*

*En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.*



*Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria.*

Como se ve, el primer caso que se propone para emplear estas disposiciones finales es el de los preceptos que modifiquen el derecho vigente cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. No se explica por qué la solución debe ser distinta si la modificación es el objeto principal de la disposición, lo cual ya de por sí revela un criterio vacilante. También denota inseguridad y oscuridad su recomendado carácter excepcional. Lo importante, a nuestro juicio, es que si una norma, además de regular una materia determinada, modifica algunos preceptos de otra anterior, no tiene por qué recogerlos en forma de disposiciones finales. Es preferible que los mismos consten en el articulado, abriendo un capítulo, sección o subsección, destinado a estas reformas parciales. Incluso esta condición podría constituir la denominación de esa división. Por ejemplo: «Capítulo VI. Reforma de la Ley 25/1993», o bien «Capítulo VI. Reformas legales». Luego se insertaría el artículo correspondiente, que podría titularse por referencia a la concreta disposición previa reformada. El propio Consejo de Estado reconoció que «la inclusión en sucesivas disposiciones finales de normas modificativas de otras produce un grave desorden normativo y no ayuda al conocimiento de la legislación vigente».

Además, si, según la directriz 50, *las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo*, no podrá haber muchos casos en que las mismas formen el contenido de una disposición final. Entonces, ¿por qué se las cita como ejemplo? Por si fuera poco, la directriz 54 confirma nuestra opinión, pues afirma que *la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo*. E incluso recoge un ejemplo en el que aparece un artículo como cauce de modificación de una disposición anterior. Y la 57 vuelve a darnos la razón mediante los numerosos ejemplos que incluye. En definitiva, se trata de una contradicción muy gruesa como para figurar en unas directrices destinadas a la recta configuración de las leyes.

El segundo supuesto es el de las cláusulas de salvaguardia de rango o de competencias ajenas. Pero también se afirma su condición excepcional. Lo que hace dudoso que este supuesto por sí solo justifique una disposición final. Si, por ejemplo, una ley orgánica quiere

precisar que ciertos artículos de la misma no tienen esta condición, esto perfectamente puede decirse en forma de artículo, bien utilizando uno para todos los casos en que se dé esta salvaguardia de rango o bien haciéndolo caso a caso. De otra parte, es sumamente confuso lo que se añade en forma de apartado 2.º, sobre habilitación de títulos competenciales. Lo importante, en todo caso, es que, lejos de perder, se ganaría bastante si semejantes cláusulas constasen en el articulado, y más concretamente en las disposiciones generales, que, como dice la directriz 17, son las que *fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma*. A título de ejemplo, no pasaría nada si una de esas disposiciones generales dijese: *Esta ley tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente*. De este modo, el lector quedaría advertido desde el primer momento que la regulación que sigue no es toda la regulación posible, pues junto a ella deberá tener en cuenta la que en su desarrollo establezcan las Comunidades Autónomas.

El tercer supuesto es el de incorporación del Derecho comunitario al Derecho nacional. Tampoco puede ser el contenido de una disposición final. Primero, porque no pocas veces esa incorporación supone la aprobación de una norma específica estatal, razón por la cual esta condición tiene que constar en su comienzo, incluso en su título; al revés, por tanto, de lo que supone utilizar una disposición final. Y segundo, cuando se trate de una norma que sólo en parte persiga esa incorporación, ésta deberá figurar en el lugar que sistemáticamente le corresponda. Piénsese que esa incorporación (o trasposición) puede conllevar una regulación más o menos extensa, por lo que su inclusión obligada en una disposición final puede hacer de ésta una norma injustificadamente larga.

Se recomienda también como contenido las reglas de supletoriedad. Pero, como advirtió el Consejo de Estado, tampoco constituye el contenido ordinario de una disposición de este tipo. Entonces, ¿por qué se pone como ejemplo? De otro lado, ¿pasaría algo porque lo mismo constase en un artículo que llevase precisamente el título de «reglas supletorias»? Seguramente, no, lo que demuestra que es una complicación innecesaria lo que aquí se propone. De hecho, no pocas veces nuestra legislación utiliza la forma que defendemos, sin que provoque ningún tipo de problema. Así, el artículo 80 de la LOTC declara que son de aplicación supletoria los preceptos de la Ley orgánica del Poder Judicial y de la Ley de enjuiciamiento civil. Como vemos, consta en un artículo, no en una disposición final. Y no pasa nada.

Por último, figura el supuesto de las reglas sobre la entrada en vigor y finalización de vigencia. Aunque es la cláusula más típica para

concluir las leyes, si se piensa bien, tampoco puede definir a las disposiciones finales. Pues, como se reconoce en la directriz, puede darse perfectamente el caso de que no se establezca indicación al respecto, en cuyo caso se aplica la norma general del artículo 2.1 del Código civil. En definitiva, según se indicó más arriba, la disposición final sólo puede definirse por el hecho de ser la última de una norma. No es su contenido lo que la caracteriza, pues en teoría puede ser cualquiera, sino su emplazamiento. Al definirla por su contenido, se favorece absurdamente la aparición de reglas innecesarias.

Hay que reconocer, por lo demás, el acierto de recordar algo que ya constaba en las directrices de 1991 y que, no obstante, se olvida continuamente, como es la importancia de la *vacatio legis* y la paralela excepcionalidad de la entrada en vigor el mismo día de la publicación de la norma. Hacemos votos porque en el futuro tenga más acogida esta recomendación, tan relacionada con la seguridad jurídica.

En cambio, no podemos estar de acuerdo con el carácter preferente que se otorga a la entrada en vigor en referencia a un día, mes y año. Esto, particularmente en el caso de las leyes, plantea un serio problema, pues el redactor del proyecto difícilmente puede anticipar este dato. El largo proceso de elaboración y las contingencias parlamentarias hacen imprevisible el momento en que la norma puede publicarse en el *BOE*. A nuestro juicio, lo preferente debe ser el silencio—que determina la aplicación del artículo 2.1 del Código civil— o la fijación de un plazo a contar desde la publicación de la norma.

## XV. ANEXOS

La parte siguiente —directrices 44 a 49— se dedican a los anexos. No suscitan comentario especial.

## XVI. DISPOSICIONES MODIFICATIVAS. ESPECIFICIDADES

Luego viene otra parte (directrices 50 a 62) que trata en especial de las disposiciones modificativas.

En general, estas directrices están concebidas tan minuciosamente que a veces llegan a confundir o a plantear una difícil conciliación con otras. Así, la 50 afirma que:

*Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las*

*disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.*

En términos generales estamos de acuerdo con esta directriz, especialmente con su espíritu. Pero, aplicada en su literalidad, o sea, como norma de principio, podría provocar serios trastornos. Es sensata, y así debió expresarse, para la modificación de normas breves, como son las que contienen no más de tres artículos. En cambio, para las normas de extensión media o larga puede ser muy inconveniente: si, como la experiencia enseña, para modificar un puñado de artículos del Código civil o de la Ley de enjuiciamiento civil tuviese que promulgarse una nueva disposición, el resultado sería un crecimiento disparatado del *BOE* y de las bibliotecas legislativas.

Por su parte, la directriz 51 dispone:

*Las disposiciones modificativas pueden ser de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.*

De este modo viene a expresar algo evidente. De otra parte, una disposición derogatoria constituye, según la directriz 41, un tipo diverso de las modificativas y por eso no puede ponerse como ejemplo de estas últimas. Tampoco son propiamente modificativas las que prorrogan la vigencia o suspensión de un precepto, pues no alteran su texto. Como se deduce de los ejemplos que figuran en las directrices 54 y 57, son modificativas las que reforman la redacción de un precepto. Por cierto: estos ejemplos son muy útiles para la comprensión de estas directrices.

La 54, en concreto, nos viene a dar la razón, en el sentido de que *la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo*. No se comprende, por tanto, su simultánea previsión como parte de las disposiciones finales, según se ha comentado.

La directriz 59 se ocupa de un supuesto bastante abundante en la práctica, como es el de las normas cuyo objeto excede de la modificación de otras previas, por abarcar la regulación de una materia y la paralela modificación de normas previas. Para este supuesto introduce una opción entre las disposiciones finales y la creación de un capítulo o título para insertar esas disposiciones modificativas:

*Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos.—Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que sólo se dará*

*de manera excepcional, puede optarse por incluir éstas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas, o por destinar un capítulo o título de la norma, según proceda, a recoger las modificaciones.*

Esta opción no sólo es incoherente con lo antes indicado, sino que no se da razón de cuándo procede una cosa u otra. A nuestro juicio, debe utilizarse la segunda posibilidad: es mucho más claro y evita la utilización de numeraciones diferentes el que aparezca un capítulo, título o sección intitulado «modificaciones legales», «modificación de la Ley/Real Decreto...». O similar. Por lo demás, lo que defendemos coincide con la recomendación de utilizar artículos diversos para las modificaciones múltiples que hace la directriz 58.

La directriz 62 aborda un tema delicado, como es la alteración de la numeración original:

*La inclusión de un nuevo artículo en la disposición original altera la numeración del articulado. Para no cambiarla, podrán utilizarse los adverbios numerales bis, ter y quáter. Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición.*

La recomendación de utilizar a tales efectos los adverbios numerales bis, ter y quáter es bastante razonable y resulta confirmada por la práctica. Sin embargo, lo que se añade para cuando la adición sea más de tres artículos, a pesar de su buena intención, puede resultar dudoso cuando se trate de adiciones a extensos cuerpos legislativos, como los códigos civil y penal, leyes de enjuiciamiento, orgánica del poder judicial, etc.

## XVII. REMISIONES

Es novedosa la parte siguiente (directrices 63 a 67), dedicada a las remisiones. En general, estas recomendaciones son oportunas y están bien expresadas.

Como indica la 63:

*Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas*

*últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.*

Esto es, en vez de repetir el contenido de una disposición conexas, lo que sería redundante y confuso, el autor de la norma la invoca a efectos de que el intérprete pueda tenerla también en cuenta. Sin embargo, como un exceso de remisiones puede oscurecer más que ayudar, la directriz 64 señala acertadamente:

*Deberá evitarse la proliferación de remisiones.*

Por el contrario, la 66 incurre en un exceso regulador que le lleva a una indicación no siempre acertada:

*La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».*

La remisión no siempre debe emplear esos giros. Otros son perfectamente posibles como «a los efectos previstos en ...», «se estará a lo dispuesto en ...», «se rigen por ...».

Por su parte, la directriz 67 dispone:

*Cuando la remisión resulte inevitable, ésta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.*

Esta recomendación induce a confusión, pues no es seguro si está reiterando lo ya indicado en las previas o introduciendo algún matiz distinto. Creemos que nada habría pasado si se hubiese omitido.

## XVIII. CITAS

También es novedoso el siguiente grupo de directrices, sobre la cita de disposiciones legales. Abarca desde la 68 a la 78. Lógicamente, su fin es que esta operación tan corriente se adecue siempre a unas mismas pautas, que eviten toda ambigüedad sobre la norma citada. De ahí su importancia. Conviene no olvidar que en la realidad

se suscitan no pocos problemas sobre la aplicabilidad de una norma, consecuencia de su cita defectuosa o insuficiente.

La recomendación de la número 68, sobre cita corta y decreciente, es enteramente oportuna, pues viene a evitar la pluralidad de formas que se pueden detectar en la práctica. Dice así:

*Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate. (Ejemplo: «de conformidad con el artículo 6.2.a).1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...»). Sólo se permitirá la excepción cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, podrá extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación. (Ejemplo: «El segundo párrafo del artículo 6.2.a).1.º queda redactado de la siguiente manera:»). No se admitirá la cita ascendente, salvo que afecte a anexos en los que no se siga la división interna prevista en estas directrices.*

La corrección de la recomendación no evita el mal de fondo, que es la estructura tan compleja que padecen algunos artículos, dotados de numerosos apartados, subapartados, enumeraciones y otras divisiones internas. Si esto es así, la cita no podrá menos que reflejar esta realidad. Al mismo tiempo, la proliferación de divisiones internas facilita que alguna de las mismas no se recoja o se recoja indebidamente en la cita. De ahí la oportunidad de reiterar lo manifestado en torno a la directriz 30 sobre la mayor simplicidad posible de esta estructura. Cuanto menor sea la división interna de un artículo o disposición, tantas más posibilidades existen de que la cita sea rigurosa y exacta.

También es plausible la directriz 69, sobre economía de cita:

*Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquélla se produce.*

En cambio, no acaba de convencernos la directriz 71, que establece que:

*En las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.*

Por un lado, parece contradecirse con la directriz 81, sobre *cita del diario oficial*. Por otro, si bien la omisión de la publicación oficial puede ser plausible en bastantes casos, hay otros en que la misma evita desorientaciones, como cuando una ley o reglamento se publica no en el año que expresa su número oficial, sino en el siguiente, cosa relativamente frecuente con las aprobadas en el mes de diciembre. Dado que las recopilaciones legislativas suelen sistematizarse por años naturales, puede que el jurista no encuentre dentro de un año una disposición que oficialmente corresponde al mismo. En estos casos, la inclusión de la fecha de la publicación permite una búsqueda más rápida y segura.

Por su parte, las directrices 73 a 78 realizan unas disquisiciones, en general, innecesarias. Se refieren, respectivamente, a la cita de las diversas normas, acuerdos y resoluciones y dan unas indicaciones sumamente detalladas. Pensamos que la única indicación al respecto debiera haber sido que todas esas normas, acuerdos y resoluciones deben citarse por su título oficial, especialmente cuando aparezcan en boletines o diarios oficiales. Si precisamente las directrices 5 a 9 contienen indicaciones muy precisas sobre el título de las normas, la consecuencia es que ese título oficial y no otra cosa es el que debe utilizarse en su cita. De hecho, las directrices vienen a recoger esto último —lo que demuestra el innecesario esfuerzo realizado— pero no por ser consecuencia del título.

El único caso dudoso es el de la cita de las normas autonómicas. Pues, faltos de un sistema que homogenice la titulación de todas ellas, resulta muchas veces imposible conocer por el título respectivo la Comunidad Autónoma a la que corresponden. Lo deseable es que Estado y Comunidades Autónomas aceptasen un común sistema de titulación de las normas, del que cupiese deducir inmediatamente la autoría. Las titulaciones responderían a la misma lógica y, consecuentemente, las citas también se harían sin titubeos. En tanto se llega a aprobar semejante sistema, si es que se llega a aprobar, la referencia al diario oficial de la publicación de la norma podría ser un sucedáneo para identificar el origen de toda norma. Dado que la referencia del boletín o diario oficial es suficientemente expresiva de esta circunstancia. Pero también puede servir lo que recomienda la directriz 74:

*A los únicos efectos de la adecuada identificación de estas normas con criterios homogéneos por los órganos de la Administración General del Estado, y sin perjuicio*



*de la competencia de las comunidades autónomas para regular el modo de identificar sus normas jurídicas, la cita de leyes autonómicas deberá realizarse del siguiente modo: TIPO, de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.*

*La cita de decretos legislativos o decretos autonómicos deberá realizarse del siguiente modo: TIPO (completo), del ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.*

*Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.*

En la directriz 75 se pone un ejemplo con una expresión tan usual como gramaticalmente errónea:

*«De acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero.1.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros, de ...».*

Como puede verse, aparece dos veces seguidas la palabra «acuerdo». La referencia a «lo dispuesto» es innecesaria, pues si se trata de un acuerdo conlleva esta condición de mandato u obligación. Sería más sencillo y expresivo decir: «De conformidad con el apartado primero 1.b) del Acuerdo del ...».

Por su parte, la directriz 79 dice lo siguiente:

*Cita de resoluciones judiciales.—Las sentencias del Tribunal Constitucional deberán citarse del siguiente modo: Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional o STC (sin variación en el plural), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y ASUNTO.*

*Los fundamentos jurídicos de la sentencia, en caso de que se requieran, se podrán citar mediante las abreviaturas «F.J.» o «FF.JJ.» seguidas del cardinal escrito en cifras.*

*La identificación de las sentencias de los órganos de la Administración de Justicia (Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, juzgados, etc.), que no estén numeradas, así como la de las providencias o autos, se realizará citando todos sus elementos identificativos: TIPO, ÓRGANO, FECHA (completa) y ASUNTO.*

Parece razonable lo que aquí se indica, pues la cita no hace otra cosa que valerse del título o referencia oficial de la resolución judicial, como es particularmente claro en el caso de las del Tribunal Constitucional. En cambio, más dudoso nos resulta la referencia al ASUNTO, pues esto no aparece en dicha referencia oficial. Las sentencias del Tribunal Constitucional constan en el *BOE* con una descripción de su contenido mucho más amplia de lo que parece reclamarse con la referencia a ASUNTO. Ejemplo la que figura en el último número aparecido: *Sentencia 17/2006, de 30 de enero de 2006. Recurso de amparo 6707-2001. Promovido por el Ministerio Fiscal frente a los Autos de la Audiencia Provincial de Tarragona dictados en grado de apelación de un proceso de divorcio. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión: intervención del Fiscal en el acto de exploración de menores en pleito de familia; incidente de nulidad de actuaciones.*

Indudablemente, cuando se habla de asunto, no parece que se esté pensando en algo tan amplio como esta referencia. Si esto es así, surge el problema de determinar quién y cómo fija lo que haya de entenderse por ASUNTO. La informalidad que legítimamente puede existir entre los comentaristas o prácticos del Derecho, cuando bautizan una determinada resolución judicial, no debiera extenderse a las normas y actos oficiales de la Administración. En estos últimos se impone todo el rigor y pulcritud en la cita.

#### XIX. ESPECIFICIDADES RELATIVAS A LA ELABORACIÓN DE DETERMINADAS DISPOSICIONES QUE ADOPTAN LA FORMA DE REAL DECRETO

La parte II de las directrices se destina al tema de referencia, abarcando desde la 82 a la 94. Llama la atención el exceso regulador que a veces se muestra. Así, se nos dice (86) que *el rango que tiene asignado un determinado cargo deberá figurar en el cuerpo del real decreto, no en su título. O que en el título de los reales decretos por los que se designa o nombra embajador, no se indicará su residencia, circunstancia que se hará constar en el cuerpo del real decreto* (directriz 88). La tendencia al barroquismo llega al punto álgido cuando se prevé que los decretos de artículo único tengan también su parte final (directriz 94).

#### XX. CRITERIOS LINGÜÍSTICOS GENERALES

La parte IV se refiere a los criterios lingüísticos generales. Se sabe dónde empieza —directriz 101— pero no dónde acaba, pues a

partir de la 102 se intercala una parte «V. Apéndices», que, a pesar de su denominación, no versa sobre esto, sino sobre cuestiones lingüísticas.

En general, estas directrices son muy acertadas. No sólo por su contenido, sino también porque vienen a plantear un tema sumamente importante, pero desdeñado en la práctica, como es el correcto uso del lenguaje. Su presentación, en cambio, resulta abigarrada en exceso, incurriendo en una cierta contradicción con las recomendaciones de concisión y brevedad. Así, la 101 dispone:

*Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.—El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.*

*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.*

*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, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto.*

*La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales («fiel» en fiel reflejo, «claro» en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). En esa misma línea, se evitará el uso de formas de pasiva para aquellos casos en que el español tiene en las oraciones activas o en la pasiva con «se» su forma más adecuada de expresión: «Los solicitantes rellenarán las solicitudes con letras mayúsculas», y no «serán rellenadas las solicitudes con letras mayúsculas por los solicitantes».*

*El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de*

*la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general: hacer una queja o hacer un expediente, en vez de formular una queja o incoar un expediente; o cuando se abusa de comodines léxicos difundidos: paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente, medidas.*

Lo anterior es muy recomendable. Pero habría estado mejor si se expresase con mayor concisión y separando en apartados numerados (o en directrices distintas) las diversas propuestas.

Después de la extemporánea referencia a V. Apéndices, aparece una larga indicación —no numerada como directriz— sobre el uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos. En concreto, se dispone:

*El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible.*

Esta recomendación se enfrenta al uso abusivo de mayúsculas que padece nuestra práctica jurídica, que ya denunciarnos en nuestra nota sobre las directrices de 1991. Las mayúsculas deben reservarse para nombres propios, como regla general. Su extensión indebida a nombres comunes (ej.: subvenciones, sentencias, autos, etc.) viene a dar una entidad a estos últimos de la que en realidad carecen, imprimiendo una imagen falsa sobre lo que es un objeto o realidad indiferenciado. Por eso, sólo queda hacer votos para que la nueva recomendación sea observada en toda su extensión. Por lo mismo, es de alabar una concreción de la anterior regla:

*Como regla general, se propone que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula, aunque se admitirán excepciones cuando se valore la existencia de las siguientes circunstancias: 1.ª Breve extensión del título (Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas). 2.ª Regulación completa de la materia (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad). 3.ª Regulación de órganos constitucionales y grandes referentes legislativos del ordenamiento (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, de Régimen Electoral General; Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).*

Esta recomendación es, como decimos, muy loable en su enunciado general. Lástima, en cambio, que las excepciones que se citan puedan vaciarla enteramente de contenido. Las dos primeras y, en parte, la tercera carecen de fundamento apropiado. Si la brevedad del título o la referencia completa fuesen suficientes para el empleo de mayúsculas, prácticamente todo habría que presentarlo así, negando lo que se recomienda como principio. Así, habría que haber cambiado la grafía de las pocas leyes que han aparecido en forma correcta: Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, y Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, por poner dos casos. De los ejemplos que se citan, pocos admiten el uso de mayúsculas. Así, *marcas* es un nombre común, genérico, como puede serlo patentes, subvenciones, ganadería, minería, etc.: no merece recogerse en mayúsculas; *General de Sanidad* incluye un adjetivo y un sustantivo de los que cabe decir lo mismo. Otra cosa es cuando se haga referencia al órgano o ente que asume un servicio, en cuyo caso está justificado el empleo de las mayúsculas: Servicio Nacional de Salud, Agencia Tributaria, etc. Por su parte, *régimen electoral general* debe expresarse así, en minúsculas, porque esa expresión no se está refiriendo a ningún sujeto o ente en particular. Por si fuera poco, también es así como consta en el artículo 81.1 de la Constitución. Se explica, en cambio, la referencia a Poder Judicial, porque se trata de una organización diferenciada, reconocida constitucionalmente. En cambio, debía mencionarse *de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, para diferenciar lo que es un sujeto propio y diferenciado de lo que son nombres comunes. Por lo demás, y en aplicación de la concisión que se recomienda en la directriz 7, hubiese sido preferible omitir toda referencia a estos últimos, de tal modo que el título de la norma quedase en *Ley ... de la Administración General del Estado*. Una referencia al ente es suficientemente identificadora e implica, por su tono general, que afecta a su organización o funcionamiento.

## XXI. COMENTARIO FINAL

Las directrices darían para mayores comentarios, pues tratan de muchos otros aspectos distintos de los antes recogidos. Sin embargo, la concisión que es exigible a las normas también puede aplicarse a quien se convierte en su analista. Por eso, concluimos aquí nuestra exposición.

En general, las nuevas directrices han acertado en aquellos puntos en que han mostrado afán innovador, no sólo por abordar cuestiones que no estaban reguladas en las directrices de 1991, sino muy especialmente por el deseo de corregir la realidad normativa. En cambio, y también en general, han fallado en todo lo que ha prevalecido un criterio conservador, esto es, de aceptación tal cual de la realidad normativa. Pues estando ésta afectada por no pocos vicios, se imponía, a nuestro juicio, un mayor esfuerzo reformista.

Sería bueno que la práctica se acomodase progresivamente a cuanto de positivo tienen estas directrices, pero también —y ya que las mismas no son Derecho positivo— que esa práctica atendiese más a la lógica y a los principios de concisión, brevedad y claridad que a esas directrices en todo lo que no responden a lo que cabría esperar de las mismas.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
  - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00170

19,00 €