

TÈCNICA LEGISLATIVA: ESTAT DE LA QÜESTIÓ I BALANÇ (PROVISIONAL) D'UNA DÈCADA

Carles Viver i Pi-Sunyer

1. Introducció

Enguany es compleix el desè aniversari de la publicació a Espanya dels primers treballs sistemàtics de tècnica legislativa o, si es vol dir d'una altra manera, dels primers treballs «amb consciència» de pertànyer a aquest saber pluridisciplinari, nou a casa nostra, però de notable tradició en d'altres països d'Amèrica i d'Europa.

D'entre aquests estudis inaugurals cal esmentar, en primer lloc, el de M. J. Montoro publicat a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, amb el títol «La calidad de las normas. ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los Proyectos de Ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes». En aquest article, després de cridar l'atenció sobre la baixa qualitat de les normes en vigor i, especialment, sobre el seu escàs compliment efectiu, proposa com un dels possibles remeis l'aplicació de tècniques de comprovació, prova i valoració de les normes abans de la seva entrada en vigor per tal de determinar el compliment del que considera que són les condicions necessàries de tota disposició normativa: economia, efectivitat, eficiència, operativitat administrativa i apropament als administrats. Exposa els trets fonamentals dels principals mètodes de prova com ara la limitació temporal de la vigència de les disposicions, la simulació, la submissió a prova, la representació planificada a càrrec de l'Administració, la representació aritmeticoformal i la simulació formalitzada.

Un any després va aparèixer *La forma de les lleis: 10 estudis de tècnica legislativa* —ed. Bosch, Barcelona—, del qual es va fer també una versió en castellà. El seu autor era el Grup de Tècnica Legislativa —Gretel—, format per P. Salvador, T. Castiñeira, M. Martín i C. Viver. És el primer llibre de tècnica legislativa publicat a Espanya. El seu objecte d'anàlisi és un dels dos nuclis clàssics dels estudis de tècnica legislativa: la composició i la sistemàtica interna de les lleis. La seva fita declarada era la de contribuir a la millora formal de les lleis mitjançant la proposta de regles concretes que contribuïssin a dotar d'una major uniformitat i una redacció i estructuració interna més precisa d'aquestes disposicions normatives. En aquesta investigació d'equip es parteix de l'anàlisi de les 103 primeres lleis aprovades pel Parlament de Catalunya. Els temes que s'hi tracten són: el títol de les lleis, el preàmbul i les disposicions directives, la promulgació i la data, la divisió de les lleis, la part final, les lleis modificatives, les remissions, les regles de cites i la publicació. El llibre es clou amb unes directrius en forma de regles senzilles dirigides als encarregats de redactar les lleis i els projectes de llei.

Aquell mateix any el professor Santiago Muñoz Machado va publicar el llibre *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Ed. Civitas, Madrid. Es tracta d'un

recull d'articles publicats amb anterioritat i relatius a l'exercici de la potestat legislativa de les comunitats autònomes i de l'Estat. No obstant el títol, el fet cert és que l'únic article que, en rigor, té relació amb la tècnica legislativa és el darrer dels que componen el llibre («Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional»). En aquestes pàgines s'exposen els principals problemes que planteja l'articulació entre l'ordenament estatal i els ordenaments autonòmics, la pràctica dels legisladors autonòmics d'apuntar regulacions *salvo el mejor derecho del Estado*, la de l'Estat d'emprar abusivament la clàusula de supletorietat, els problemes de la creixent inaplicació de les normes i els de les lleis que qualifica d'«inútils».

Com ja he apuntat, quan aquests primers treballs apareixen a Espanya, els estudis de tècnica legislativa tenien ja una llarga tradició al Regne Unit i als Estats Units d'Amèrica, sobretot en l'àmbit del llenguatge legal (*legal writing*) i de la composició i sistemàtica interna de les lleis (*legal drafting*). A partir de la meitat dels anys seixanta i especialment a partir dels anys setanta, aquest tipus d'estudis s'havien introduït amb gran força a Alemanya, Àustria i Suïssa, destacant, a banda de les aportacions sobre teoria de la legislació en general, els treballs relacionats amb la redacció de directrius (*richtlinien*) i de qüestionaris (*checklisten*). A Itàlia els treballs de tècnica legislativa van arribar amb una mica de retard però van experimentar una ràpida i notable expansió. Recentment també a l'Unió Europea s'han dedicat nombrosos esforços a la millora de l'homogeneïtat i la qualitat de les disposicions normatives.

L'introducció de la tècnica legislativa a Espanya va tenir un èxit immediat. Van proliferar els seminaris, els cursos, els congressos, les publicacions de tota mena i, fins i tot, la redacció de directrius de tècnica legislativa i llistes de comprovació. La qualitat d'aquestes aportacions és, certament, molt irregular, però la quantitat pot qualificar-se de sorprenent.

Les causes d'aquest èxit són, sens dubte, molt diverses, però entre elles cal destacar la presa de consciència generalitzada de la baixa qualitat tècnica de les disposicions normatives vigents en els nostres ordenaments jurídics, de la seva escarida eficàcia pràctica i, en general, de la situació caòtica que imperava en el conjunt del sistema normatiu. Aquestes dificultats, ja tradicionals a casa nostra, resultaven potenciades en els darrers temps a causa del nombre creixent de disposicions que cada any veïen la llum, a l'increment d'ordenaments jurídics aplicats al territori estatal (comunitari europeu, estatal, autonòmic) i a l'augment correlatiu de les de fonts del dret aplicades amb els consegüents problemes d'articulació.

El diagnòstic que comportava aquesta situació també era compartit: inseguretat jurídica creixent, augment de la conflictivitat judicial i, en definitiva, constatació que el dret anava perdent capacitat de complir la seva funció social com a mecanisme d'ordenació de les relacions socials i de resolució de conflictes.

Davant d'aquest panorama no pot sorprendre l'interès despertat per una tècnica que declara com a objectiu final el d'aconseguir elevar la qualitat formal i material de les normes i en general de l'ordenament jurídic, tot potenciant la seguretat jurídica.

Ateses les circumstàncies professionals en què actualment em trobo, no estic en condicions de fer cap aportació innovadora als debats sobre tècnica legislativa i menys cap estudi de tècnica legislativa que mereixi aquest nom. Tanmateix, els temps transcorreguts i el gruix de treballs acumulats durant aquesta dècada crec que ja permeten d'assajar la realització d'un primer estat de la qüestió i un balanç, encara que sigui

apressat i superficial, d'aquesta experiència. Aquest és un bon moment, abans de continuar el camí iniciat, per reflexionar sobre el que hem fet i, sobre aquesta base, per precisar què és el que caldria fer en un futur immediat en aquest camp.

2. Diversitat d'objectes i d'enfocaments metodològics

El primer que es constata en analitzar el que s'ha fet durant aquesta primera dècada sota la rúbrica de la tècnica legislativa és la gran diversitat dels temes estudiats i la pluralitat dels enfocaments des dels quals s'ha abordat aquest estudi.

De fet, dins de la denominació de tècnica legislativa s'han inclòs tot tipus de treballs relacionats amb l'activitat legislativa o normativa. El que en d'altres països constitueix tan sols un dels diversos sabers que conforma la ciència o la doctrina de la legislació —juntament amb, per exemple, els treballs relatius a la teoria de la legislació, als procediments d'elaboració de les normes o a l'avaluació dels seus efectes pràctics— a Espanya s'ha enquadrat indiferenciadament en l'àmbit de la tècnica legislativa.

Les divergències entre aquest plantejament i el que sol ésser habitual en aquests altres països podrien quedar reduïdes únicament a una diferència terminològica, i per tant tenir molt poca transcendència pràctica, si aquesta visió omnicomprendiva de la tècnica legislativa no comporta, d'una banda, un sincretisme metodològic nociu, ja que una cosa és el reconeixement del caràcter pluridisciplinari de la major part d'aquest tipus d'estudis i un altra diferent la utilització indiscriminada de tècniques i mètodes diversos —la confusió entre dogmàtica jurídica i tècnica legislativa és encara patent en molts treballs a casa nostra—; i, d'altra banda, si no suposa un desconeixement o un menysteniment del que constitueix el nucli fonamental i indispensable de la tècnica legislativa en sentit estricte, que és, sens dubte, l'anàlisi dels aspectes formals i estructurals de les normes jurídiques. Aquest tipus de treball sol ésser considerat pels juristes, que estem acostumats a les anàlisis de dogmàtica jurídica i ens agrada el debat doctrinal, com a estudis destinats al «descobriment» d'obvietats. Tanmateix, com tindrà ocasió de repetir, cal destacar que la simplicitat dels treballs de tècnica legislativa és deliberadament buscada —ja que tan sols en els aspectes en què hi ha un acord dogmàtic de fons es podran elaborar recomanacions senzilles i acceptades per tots els redactors de les normes— i, en segon lloc, que del resultat d'aquests treballs sobre la forma de les disposicions normatives, que estan en la base de la resta dels estudis de ciència legislativa, en depèn en gran mesura la millora de l'homogeneïtat i de la qualitat formal i material de les disposicions normatives i, en definitiva, de l'ordenament jurídic. L'èxit —que en aquest tipus de saber o és pràctic o no ho és— normalment està en relació directa amb la modèstia dels objectius perseguits.

Certament, si se superen aquestes dificultats —i d'altres més «d'intendència» com els perills de dispersió d'esforços en el moment en què s'inicien aquests tipus d'estudis i no sobren els mitjans per a dur-los a terme amb rigor— el plantejament global de la tècnica legislativa també pot tenir avantatges com per exemple l'assenyalada per F. Sainz Moreno de permetre donar una visió unitària d'una matèria sens dubte plural («Tècnica normativa: visión unitaria de una materia plural» en el llibre col·lectiu *La tècnica legislativa a debate*, Coord. Corona, Pau i Tudela, Ed. Tecnos, Madrid, 1994).

En qualsevol cas, el fet cert és que, com he dit, a Espanya sota la denominació de tècnica legislativa s'hi ha aixoplugat una amplíssima gamma d'estudis, que, sense pre-

tensions d'exhaustivitat, passo a ressenyar en el proper epígraf, que dividiré en vuit apartats en funció del seu objecte i enfocament, a fi de poder oferir-ne una panoràmica el més coherent possible.

3. Relació dels principals treballs *de i sobre* tècnica legislativa publicats durant aquesta primera dècada

3.1. *Teoria de la tècnica legislativa*

P. Salvador Coderch és el primer autor que va analitzar a Espanya les qüestions relatives a l'objecte i el contingut de la tècnica legislativa. Concretament, en el capítol introductori al llibre de Gretel, *La forma de les lleis*, estudia les relacions d'aquest saber amb la dogmàtica jurídica i amb la resta de les ciències de la legislació i precisa el seu objecte i el seu mètode de tractament, tot dedicant una atenció especial a un dels instruments cabdals de la tècnica legislativa: les directrius. En el capítol «Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa» del *Curso de Técnica Legislativa*, també de Gretel —Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989—, amplia les idees del primer treball amb més referències a les tradicions angloamericana i germànica i amb propostes concretes per tal d'afavorir el desenvolupament de la tècnica legislativa a Espanya. P. Salvador parteix d'una concepció estricta de la tècnica legislativa. Afirmar que es tracta d'un saber aplicat a la composició i redacció de les lleis i disposicions jurídiques. Un conjunt de procediments i recursos d'origens distints (científics, tecnològics, generalitzacions empíriques ben contrastades i del coneixement comú o ordinari) l'objecte dels quals seria l'anàlisi del llenguatge legal i de la composició o estructura interna de les disposicions jurídiques i caldria distingir-lo de la resta de sabers que formen les ciències de la legislació, com són, per exemple, els de la metòdica de la legislació amb els seus estudis sobre l'avaluació i la implementació de les lleis.

F. Sainz Moreno ha analitzat també la qüestió de l'objecte i el mètode de la tècnica legislativa. Adopta una concepció més àmplia que no pas la de P. Salvador. Posa un èmfasi especial en el fet que les disposicions s'insereixen en un sistema normatiu i que el que cal assegurar no és solament la qualitat de les normes, sinó la coherència global del sistema i també la seva efectivitat. Per això la tècnica legislativa no solament ha de procurar establir regles formals sobre la redacció de les disposicions, sinó també sobre el contingut dels preceptes des del punt de vista de la garantia de la unitat de l'ordenament —així la tècnica legislativa ha de donar regles i formular criteris per garantir, per exemple, la integració coherent dels diversos ordenaments i de les diverses fonts del dret, la continuïtat temporal, etc.—, i, a més a més, sobre la viabilitat i l'eficàcia real de les normes, així com sobre els procediments emprats en la seva elaboració.

Per fi, des d'una perspectiva més general propera a la teoria de la legislació, cal destacar els treballs de M. Atienza, «Lenguaje, lógica jurídica y teoría de las normas», publicat al llibre col·lectiu *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, Consejo de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1990, y «Sociología jurídica y Ciencia de la legislación», a *Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, Coord. Bergalli, Ed. PPU, Barcelona, 1989.

Una anàlisi de les diverses branques de la ciència de la legislació en el context de la

doctrina germànica pot trobar-se a M. Martín Casals, «Técnica normativa: las directrices» (*Técnica normativa de las comunidades autónomas*, ed. Comunidad de Madrid, Consejería de la Presidencia, 1990).

De manera molt breu i introductòria es refereixen a aquesta qüestió els treballs de J.M. Corona Ferrero «En torno al concepto de técnica legislativa» (*La técnica legislativa a debate*, op. cit.) i G. Gómez Orfanel, «Significado y alcance de la técnica normativa» (*Técnica normativa de las comunidades autónomas*, op. cit.).

3.2. Llenguatge

Sobre el llenguatge de les disposicions normatives han aparegut al llarg d'aquests deu anys mitja dotzena de treballs de cert interès. Sens dubte el de més relleu, per la seva completesa, sistemàtica i forma de tractament dels temes és el llibre *La redacció de les lleis*—Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona 1995, elaborat per Gretel, format en aquesta ocasió per O. Camps, C. Duarte, J. Egea, D. Felip, M. Martín, J. M. Mestres, P. Salvador, J. Santdiumenge i M. Xirinachs—. Amb aquesta monografia el Grup de Tècnica Legislativa completa l'anàlisi iniciada amb *La forma de les lleis* sobre el que és el nucli fonamental i originari dels estudis de tècnica legislativa. Un simple repàs del sumari ens dona raó de l'ampli abast de la investigació realitzada: consideracions generals d'estil, aspectes sintàctics, terminologia jurídica, estructura de la norma articulada, aspectes gràfics de la redacció de les normes, traducció, la fixació de models lingüístics en les directrius de tècnica legislativa. L'estudi acaba amb una anàlisi crítica de l'estatut del consumidor des de la perspectiva de la utilització del llenguatge jurídic i amb una bibliografia seleccionada sobre ciència de la legislació. En el llibre no es conté formalment una llista de regles o recomanacions, però, com en tot treball de tècnica legislativa rigorós, en cada capítol es formulen propostes concretes.

Un dels primers articles amb propostes de redacció de les lleis, breu però de reconegut interès, és el publicat per J. Prieto de Pedro al llibre col·lectiu, ja citat, *La calidad de las Leyes*, amb el títol «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo». En aquest treball s'analitzen els aspectes ortogràfics, lexicosemàntics i estilístics dels textos legals. Aquest treball es reproduïx al llibre d'aquest mateix autor, *Lenguas, lenguaje y derecho*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, en el qual també inclou un estudi sobre el llenguatge jurídic a l'Administració.

C. Duarte ha publicat recentment també, amb Anna Martínez, el llibre *El lenguaje jurídico*, Ed. A-Z, Buenos Aires, 1995, en el qual, dins d'un context més ampli referit a les característiques específiques d'aquest tipus de llenguatge, es dedica un capítol—el tercer— al llenguatge jurídic en l'elaboració de disposicions normatives, amb recomanacions concretes de redacció. Aquest mateix autor ha publicat, amb el títol *Textos bilingües*, un treball sobre els problemes—de traducció, presentació formal i validesa— que plantegen els nombrosos textos d'aquesta mena que proliferen en el nostre ordenament (*La calidad de las leyes*, ob. cit.), així com dues monografies relacionades amb aquests temes: *Introducció al llenguatge jurídic*—en col·laboració amb Pilar de Broto—, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 3 ed. Barcelona, 1990, i *Manual de llenguatge administratiu*—en col·laboració amb Àlex Alsina y Segimon Sibina—, Escola d'Administració Pública, Barcelona, 3 ed. 1993, en el qual es dedica un últim i breu capítol a la redacció de disposicions administratives generals.

Més endavant faré referència als repertoris de directrius per a la redacció de nor-

mes; en aquest moment tan sols cal notar que en aquests repertoris els aspectes de llenguatge han merescut relativament poca atenció —amb les excepcions de la *Guia* del Principat d'Astúries, de les directrius de Sainz Moreno i da Silva Ochoa i del *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalitat de Catalunya.

Així mateix cal assenyalar l'existència de la ja citada *Revista de Llengua i Dret*, que, sota la direcció de C. Duarte, publica semestralment l'Escola d'Administració Pública de Catalunya des de 1983, en la qual es publiquen nombrosos treballs relacionats amb el tema ressenyat aquí.

Des de la lògica jurídica s'han portat a terme estudis relatius al llenguatge legal que poden resultar d'interès en aquest camp de la tècnica legislativa. D'entre els que podríem citar destacaré el de Victoria Iturralde, *Lenguaje legal y sistema jurídico*, ed. Tecnos, Madrid, 1989.

3.3. Forma i sistemàtica interna

Són relativament poc nombrosos els treballs sistemàtics i amb vocació d'aproximació global dedicats a aquesta qüestió, que, com he reiterat, constitueix un dels aspectes fonamentals de la tècnica legislativa. En aquest tipus d'estudi es pretén fer propostes sobre l'estructuració formal de les disposicions normatives, és a dir, es pretén donar resposta a les qüestions: què han d'incloure, on ho han d'incloure i com ho han d'incloure, des del punt de vista de la forma.

En relació amb aquesta matèria, poden destacar-se els dos primers llibres de Gretel: el ja citat, referit a la legislació catalana, titulat *La forma de les lleis*, i el segon sobre lleis espanyoles, que va ser fruit d'un curs de tècnica legislativa impartit al Centre de Estudios Constitucionales i publicat per aquesta institució amb el títol de *Curso de tècnica legislativa*. El contingut d'aquest segon estudi era similar al del primer, però s'hi afegien tres nous capítols sobre planificació de la intervenció legislativa, la tècnica de les *checklisten* i teoria i tècnica de la legislació: metabibliografia i bibliografia bàsiques. Com el primer dels llibres de Gretel, el treball finalitzava amb un esborrany de directrius sobre la forma i l'estructura de les lleis que, com veurem, va tenir notable influència en la redacció de les directrius «oficials» o «públiques» i «semipúbliques» aprovades a Espanya, especialment les del Consell de Ministres de 1991, les del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya de 1992 i el *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalitat de Catalunya.

Juntament amb aquestes dues aportacions, en relació amb l'estructura formal de les lleis pot citar-se el treball de Sánchez Morón, «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», publicat a *La calidad de las leyes, op. cit.*, que tanmateix segueix molt de prop les propostes de Gretel.

Un plantejament global es troba també en dos treballs de F. Sainz Moreno. El primer, ja citat, és més un estudi teòric sobre tècnica legislativa, que analitza, sobretot, el que haurien de contenir els estudis de tècnica legislativa (*Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural*); el segon —malgrat que cronològicament precedeix el suara citat— porta per títol «La tècnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic», i forma part del llibre col·lectiu *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes* (Ed. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Barcelo-

na, 1991). En coherència amb el plantejament ampli de la tècnica legislativa que, com he dit, adopta aquest autor, en aquests treballs no solament analitza els aspectes formals i estructurals que han de complir les disposicions normatives, sinó també i, molt especialment, les condicions d'integració en l'ordenament jurídic. Així, dedica especial atenció a les regles que assegurin la unitat material, formal i la integració de les normes, i als principis de continuïtat en l'ordenament, els canvis en els textos normatius —derogacions i normes transitòries—, la suspensió de normes i la nul·litat de les normes jurídiques. En el tractament d'aquestes qüestions sovint s'entra en consideracions molt directament relacionades amb la problemàtica de la dogmàtica jurídica.

Més nombrosos són els treballs que aborden l'anàlisi formal-estructural d'aspectes concrets de les disposicions normatives. Així, per exemple, han merescut especial atenció: *a)* les clàusules de la part final de les lleis (Hernando García, «Disposiciones derogatorias», a *La técnica legislativa a debate, op. cit.*; Peñaranda, «Disposiciones derogatorias», a *La calidad de las leyes, op. cit.*; C. Viver, «Disposiciones transitorias», a *La Calidad de las leyes, op. cit.*); *b)* determinades clàusules de la «part dispositiva» (P. Salvador, «Remisiones y definiciones», a *La calidad de las leyes, op. cit.*); *c)* els actes d'integració de l'eficàcia de les lleis (J. Salas, «Promulgación y publicación», a *La calidad de las leyes, op. cit.*); *d)* Habilitacions i mandats (Fuertes, «Habilitaciones y mandatos», a *La calidad de las leyes, op. cit.*); *e)* les clàusules competencials de les lleis (J. Tudela Aranda, «La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa», a *La técnica legislativa a debate, op. cit.*); *f)* i d'altres aspectes concrets (L. Blanco de Tella, «Anomalías formales en textos legales y reglamentarios», a *Actualidad Jurídica*, núm. 37 i 38 octubre de 1989, en el qual s'analitzen la identificació, el títol, l'exposició de motius i la sistemàtica de la part expositiva); (E. Jiménez Aparicio, «Actualización de textos», a *La calidad de las leyes, op. cit.*, en el qual s'examinen el concepte, les causes i la manera de portar a terme la tasca sempre necessària d'actualització dels textos normatius), i amb pretensions de major abast temàtic, V. Iturralde, «Cuestiones de técnica legislativa» a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, Oñati, 1989, que estudia alguns dels defectes principals de tècnica legislativa que presenta la redacció de les disposicions vigents en el nostre ordenament jurídic i fa propostes de redacció —vaguetat i ambigüïtat, normes intruses, reenviaments, derogacions, articulació dels textos legals, modificacions; finalitza el treball amb un estudi comparatiu de les experiències britànica i italiana sobre la matèria—.

En aquest apartat poden incloure's igualment els treballs relatius al que podríem denominar la «part especial», és a dir, no els aspectes concrets de les disposicions normatives considerades globalment, sinó: *a)* determinat tipus de lleis, com les lleis bàsiques (M.J. Montoro, «Tècnica legislativa en el procés. Normes bàsiques-Desenvolupament legislatiu», a *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 1989, malgrat que es tracta d'una anàlisi més de dogmàtica que de tècnica legislativa); *b)* sectors concrets de l'ordenament (J.J. Ferreiro Lapata, «Derecho presupuestario y técnica legislativa», a *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 87, juliol-setembre 1995); *c)* la relació entre l'ordenament estatal i els ordenaments autonòmics (I. Lasagabaster, «La integración del ordenamiento estatal y del autonómico», a *La calidad de las leyes, op. cit.*, en el qual s'analitza, des d'una perspectiva propera a la dogmàtica jurídica, la relació entre lleis bàsiques-lleis de desplegament, les clàusules de supletorietat i la problemàtica de la reiteració de preceptes estatals en les lleis autonòmiques); *d)*, finalment, els proble-

mes relacionats amb la integració de l'ordenament comunitari europeu, en especial els problemes de transposició del dret comunitari (tanmateix, una bona part dels treballs que s'han acollit a la denominació de tècnica legislativa, tenen més el caràcter d'estudis dogmàtics tradicionals o de descripcions de les característiques fonamentals d'aquest ordenament i dels problemes generals que planteja la seva integració, que no pas d'anàlisi dels problemes tècnics de la transposició i la proposta de regles concretes per a portar-la a terme. Podria citar-se, per exemple, el treball de P. Pérez Tremps «Comunidades autónomas y ámbito del derecho de la Comunidad Económica Europea», al llibre col·lectiu *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, op. cit., o E. Alonso García, «Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho Europeo», a *La calidad de las leyes*, op. cit., que, no obstant això, conté alguna regla sobre la redacció de preàmbuls de les disposicions internes que transposen dret comunitari—. Per la seva banda, F. Santaolalla — «Reflexiones sobre el desarrollo normativo del derecho comunitario», a *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios constitucionales, 1987, núm. 2— planteja els problemes dogmàtics que suscita el recurs a la legislació delegada com a instrument de transposició i E. García-Trevijano —«Sobre la incorporación del derecho comunitario en el Derecho interno: una visión práctica», a *Revista de Instituciones Europeas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, núm. 1—, que té la particularitat d'exposar alguns dels principals problemes que s'han presentat a la pràctica en incorporar el dret comunitari. L'estudi que sí que pot considerar-se plenament inserit en la tècnica legislativa és el de M.J. Montoro, «Integración europea y creación del derecho», a *Revista de Administración Pública*, 1992, en el qual, després d'un breu plantejament teòric general del tema, estudia les tècniques emprades en l'adaptació de l'ordenament intern al dret comunitari. Distingeix l'adaptació anticipada i la consecutiva, l'adaptació en l'àmbit estatal i en l'àmbit autonòmic, fa una valoració de les tècniques d'adaptació i dels decrets legislatius emprats, es refereix a l'adaptació posterior a l'Acta d'adhesió i acaba amb unes conclusions molt crítiques respecte de les solucions adoptades.

3.4. Directrius

La redacció de directrius constitueix la culminació o el precipitat últim dels treballs de tècnica legislativa. És un dels instruments fonamentals a través dels quals s'assoleix l'objectiu immediat de donar als qui redacten les disposicions normatives unes pautes clares sobre la seva elaboració.

Les directrius són conjunts de regles senzilles, sistematitzades per temes, normalment redactades de manera imperativa, dirigides als encarregats de redactar les disposicions jurídiques; se'ls hi fan recomanacions —o se'ls hi donen ordres, si són elaborades pels poders públics i tenen caràcter vinculant—. Normalment el seu contingut se cenyeix a propostes arran del llenguatge, l'estructura formal, la composició interna i la utilització de certs tipus de preceptes o categories jurídiques (definicions, remissions, clàusules generals, conceptes indeterminats, etc.).

A la doctrina espanyola, M. Martín Casals és qui de manera més documentada ha analitzat els problemes teòrics que plantegen les directrius. Cal citar, per exemple, el seu treball «Técnica normativa: las directrices», a *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, op. cit., en el qual, després de situar aquest tipus de treballs en el context general de la doctrina de la legislació, estudia les característiques generals d'aquesta

tècnica, a partir de les experiències alemanya, austríaca, suïssa i italiana i clou amb una breu valoració dels resultats que ha produït la seva aplicació pràctica.

D'altres autors han examinat aspectes parcials d'aquest mateix tema. Són els casos, per exemple, de L. Aguiló Lúcia, que a «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa», a *La calidad de las leyes, op. cit.*, exposa els avantatges i els inconvenients d'atribuir aquesta tasca al govern, al parlament o a una comissió d'experts i conclou decantant-se per la segona de les opcions estudiades; o de J.J. Abajo i F. Santaolalla, que han portat a terme sengles anàlisis crítiques, als quals aludiré immediatament, relatius a determinats repertoris de directrius «oficials» o «públiques» aparegudes a Espanya.

Pel que fa, no als estudis *sobre* directrius, sinó als repertoris de directrius, segons les dades de què dispo, al llarg d'aquests deu anys a Espanya se n'han publicat tres de «privats» —elaborats per experts— (els de Gretel, a *La forma de las leyes* i al *Curso de Técnica legislativa*, i el redactat per F. Sainz Moreno i J. C. da Silva a *La calidad de las leyes*) i quatre d'«oficials» o públics —aprovats per poders públics— (el Consell de Ministres de l'Estat, el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma del País Basc, el Consell de Govern del Principat d'Astúries i, en un altre pla, menys «oficial», el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, dependent del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya).

Les directrius elaborades per Gretel, a les quals ja he fet referència, per la seva forma s'insereixen plenament en la tradició germànica que és sens dubte la dominant a l'actualitat. Es componen d'una cinquantena de regles breus, redactades imperativament, i fan referència als nou capítols en què s'estructura el llibre de la forma de les lleis: títol, preàmbul i disposicions directives, promulgació i data, divisió, part final, lleis modificatives, remissions, regles de cites i publicació.

Les de Sainz Moreno y da Silva Ochoa responen a una concepció més àmplia i, malgrat que el nombre de regles no és gaire superior —68—, aborden qüestions com ara: principis generals relatius a la qualitat de les lleis, regles relatives a les lleis considerades per elles mateixes (llenguatge normatiu —lèxic, ortografia, gramàtica, textos bilingües—, contingut, estructura, lògica, format, publicació), regles relatives a les lleis considerades en el seu context (integració de les lleis en l'ordenament vigent, adequació a la realitat social) i funció del Parlament en relació amb la qualitat de les lleis (directrius i antecedents legislatius).

Pel que fa a les directrius «oficials», el primer recull que va veure la llum va ser el titulat *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, aprovat, després d'un llarg i complex procés de gestació, per Acord del Consell de Ministres de 18 d'octubre de 1991 i publicat per Resolució de la Subsecretaria del Ministeri de Relacions amb les Corts i de la Secretaria del Govern en el BOE de 18 de novembre de 1991. En la introducció d'aquest Acord es posa èmfasi en la necessitat de millorar la qualitat tècnica de les lleis per tal de garantir la realització del principi constitucional de seguretat jurídica, en benefici de la claredat i coherència de l'ordenament jurídic i, en darrer terme, dels destinataris de les normes. Proclama, així mateix, que l'eficàcia de les directrius es limita exclusivament al si de la mateixa Administració: «*las pautas de técnica legislativa son obra de y para la Administración, con el fin de que los proyectos de Ley que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados obedezcan a unos criterios técnicos homogéneos preestablecidos*» i anuncia l'aprovació «*en breve*» de directrius per a la redacció de les disposicions administratives generals. Les directrius es componen de 37 re-

gles sobre el títol, les exposicions de motius, la part dispositiva (disposicions directives, sistemàtica i divisió), la part final, els annexos i els avantprojectes de lleis modificatives. Tant per la forma, com pel contingut i els temes abordats, aquestes directrius tenen un clar precedent en les directrius formulades per Gretel en el *Curso de Técnica legislativa*, publicat pel Centro de Estudios Constitucionales. De fet, en la introducció de les directrius estatals es fa referència als treballs d'aquest centre sobre aquesta matèria.

Per Reial decret 1486/1993, de 3 de setembre, pel qual es determina l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de la Presidència, es va ampliar l'aplicació de les directrius d'octubre de 1991, pensades en principi per als avantprojectes de llei, a la redacció de les disposicions administratives de caràcter general.

Com he avançat, aquestes directrius han estat analitzades des de la perspectiva de la tècnica legislativa en dos treballs interessants. El primer és el de F. Santaolalla López «Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley», a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, en el qual es mostra crític amb bastants de les recomanacions formulades. El segon treball és de J.J. Abajo, es titula «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad» i ha estat publicat a *La técnica legislativa a debate, op. cit.* L'autor analitza amb minuciositat i amb rigor tècnic el procés d'elaboració de les directrius, el contingut i les crítiques que ha sofert, així com el problema de la seva eficàcia.

El segon recull de directrius de tècnica legislativa és l'aprovat pel Consell de Govern del Principat d'Astúries, per Acord de 2 de juny de 1992, amb la denominació de *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*. Fou publicada al *Boletín Oficial de Asturias* de 29 de març de 1993. D'aquestes directrius cal destacar la voluntat explícita «de dar una visión lo más completa posible» de la problemàtica plantejada per la redacció de les disposicions normatives. Així, la primera part —«cuestiones previas»— està dedicada a formular regles que recorden breument als redactors els principis de jerarquia normativa i de competència, així com el procediment per a l'elaboració de les disposicions. La segona part —«estructura y forma de los proyectos de disposiciones de carácter general»— fa referència al contingut clàssic de totes les directrius: títol, sistemàtica —part expositiva, part dispositiva, part final, annexos—. La tercera es refereix a «la redacción» i, més concretament, als aspectes ortogràfics, lexicosemàntics, estilístics i tipogràfics—. I, per fi, s'afegeix el que crec que és una de les tres úniques llistes de comprovació o *checklisten* vigent en l'actualitat a Espanya. En aquest qüestionari es formulen al redactor 18 preguntes que ha de respondre abans d'elaborar les disposicions: justificació de la norma, compliment dels aspectes formals, conseqüències socials i econòmiques i conseqüències que la seva aplicació pràctica pot provocar en l'Administració. Cal notar, igualment, des del punt de vista formal, que es tracta de directrius que incorporen, no solament les regles imperativament formulades, sinó també exemples concrets de com s'han de redactar les disposicions, cosa poc freqüent.

Mitjançant Ordre de la Conselleria de Presidència, Règim Jurídic i Desenvolupament Autonòmic de 6 d'abril de 1993, es publicà al *Boletín Oficial del País Vasco* de 19 d'abril, l'Acord del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma del País Basc de 23 de març de 1993 pel qual s'aproven les directrius per a l'elaboració dels projectes de llei, decrets, ordres i resolucions. Aquest repertori tenia el precedent d'unes directrius de tècnica legislativa elaborades l'any 1988 per la Direcció de la Secretaria del Govern i de les Relacions amb el Parlament. L'objecte al qual fan referència les directrius és similar al de les estatals: títol, estructura (part expositiva, part dispositiva, part final),

articulació, agrupació d'articles, lloc, data i signatura, annexos, normes modificatives. El contingut de les regles és, però, més extens i detallista i, com indica el seu títol, es refereix no solament als projectes de llei, sinó també als decrets, ordres i resolucions.

Per fi, a Catalunya el Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració ha publicat un complet i pedagògic *Manual de l'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya* en què: *a)* es recullen totes les disposicions de la Generalitat que regulen el procediment d'elaboració de disposicions generals; *b)* s'estableixen regles per a l'elaboració de les normes i, concretament, els principis que ha de respectar el redactor (unitat formal dels textos, economia, claredat, comprensibilitat del llenguatge, precisió en l'expressió, ordre sistemàtic, producció racional i programació), 68 regles relatives al llenguatge (estil, sintaxi, morfologia, lèxic i semàntica, convencions), 117 regles relatives a l'estructura, composició i redacció de determinats tipus de preceptes (aspectes generals de l'elaboració de les normes, títol, preàmbul, part dispositiva, part final, annexos, publicació, disposicions modificatives, remissions, regles de citació); *c)* consideracions sobre la tramitació dels expedients (memòria explicativa i informes que han d'acompanyar les propostes de disposicions normatives amb referències al marc normatiu en què s'insereix, la justificació de l'oportunitat i adequació de les mesures proposades als fins que es pretenen assolir, consultes formulades, estudi econòmic en termes cost-benefici —es posa un èmfasi especial en aquest apartat—, llista de disposicions afectades, estudi del cost i del finançament dels nous serveis creats o modificats, verificació de l'eficàcia de les normes i llista de comprovació); *d)* descripció gràfica dels processos d'elaboració i *e)* models dels diversos documents que cal emprar.

3.5. *Procediment d'elaboració de les disposicions jurídiques*

Els estudis dedicats al procediment legislatiu extern formen una part important del que tradicionalment s'anomena doctrina o ciència de la legislació. Es tracta de treballs en què s'analitzen i es fan propostes concretes sobre la forma òptima d'organitzar, des de la perspectiva de millorar la qualitat formal i material de les normes i la seva homogeneïtat, el procés que porta des de la redacció dels avantprojectes de disposicions normatives fins a la seva publicació.

A Espanya aquest tipus d'estudis han estat els que més atenció han merescut, malgrat que en aquest camp, lògicament, encara proliferen més els treballs de tipus descriptiu que els prescriptius —és a dir, els que contenen propostes concretes— i, sobretot, a diferència del que succeeix en d'altres països, encara manquen investigacions dedicades a analitzar la totalitat del procés. Existeixen tan sols dues aproximacions globals i esquemàtiques al tema però també són més *sobre* tècnica legislativa que de tècnica legislativa pròpiament dita. Són les de J. Cano i P. Díez, publicades al llibre col·lectiu *La técnica legislativa a debate*, *op. cit.*, titulades respectivament, «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social» i «Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria».

A aquests dos articles podria afegir-se el de B. Pendas, «Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa», a *La calidad de las leyes*, *op. cit.*, reproduït posteriorment a la *Revista Española de Derecho Constitucional* amb el títol «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes» i, molt especialment, el de J.J. Abajo, «La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisional», a *Los procesos de imple-*

mentación de las normas jurídicas, op. cit., —ja que, malgrat que el títol pugui conduir a confusió, es tracta d'una anàlisi del procés d'elaboració de les normes des del punt de vista extern, més que no pas d'implementació de les normes—. És possiblement el text més elaborat i amb més propostes sistemàtiques de tècnica legislativa. A aquesta llista pot afegir-se el treball de J.M. Jiménez Cruz, «El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al derecho autonómico», publicat a *Técnica normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*, i el de P. Salvador, «La legislación en España: técnica y procedimiento», a *Estudios de Derecho Civil* en homenatge al professor La-cruz Berdejo, Ed. Bosch, Barcelona, 1993.

Però, com dic, en aquest àmbit el que han proliferat són els estudis relatius a aspectes concrets del procediment d'elaboració de les disposicions normatives i, en especial, de les lleis. Poden citar-se des dels treballs del que podríem denominar de tècnica legislativa comparada, com el de M. Martín i C. Viver, «¿Quién redacta las Leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de Ley», publicat a la *Revista de las Cortes Generales* (Madrid, 1988), en el qual s'exposen els dos grans models de procediments de redacció, el britànic i l'alemany, amb els respectius avantatges i inconvenients, fins als estudis sobre diverses fases del procés com ara: a) els antecedents i els documents que cal aportar al Parlament juntament amb els projectes de llei (F. Sainz Moreno, «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E.)» i J.J. Abad Pérez, «Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos», ambdós publicats al llibre col·lectiu *La calidad de las leyes, op. cit.*); b) pautes per a l'elaboració dels projectes de llei per part dels executius (pot al·ludir-se aquí a tres treballs breus i basats en referències genèriques a les preguntes elementals dels qüestionaris o *checklisten* als quals després em referiré, publicats al llibre *La técnica legislativa a debate, op. cit.*, per V. López, «La elaboración de las normas: propuestas de la Administración de Cataluña», J. López-Medel —*La elaboración técnica de los proyectos de ley*—, i J.I. Sáez —*Pautas de elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración de la Diputación de Cantabria*—, així com el de J. Sebastián Lorente, «La información y documentación administrativa de los proyectos normativos», a *Actualidad Administrativa*, núm. 24, juny 1992, que fa referència als qüestionaris d'avaluació, a les memòries i antecedents, les exposicions de motius, les taules de vigències i de derogacions, la informació extraministerial o tècnica, la informació interministerial i els deures documentals de conservació i custòdia); c) qüestions concretes relacionades amb diverses fases del procediment parlamentari (F. Durán y A. Redondo, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», i F. Pau, «Procedimiento y técnica normativa en el Parlamento de Cataluña», ambdós al llibre *La técnica legislativa a debate, op. cit.*); d) i, finalment, qüestions relatives a la promulgació i publicació de les disposicions (el llibre de P. Biglino, *La publicación de la ley*, Ed. Tecnos, Madrid; F. Sainz Moreno, «La publicidad de las normas», a *Estudios en homenaje a Jesús González Pérez*, tom I; J. Salas, «Promulgación y publicación de las leyes de las Comunidades Autónomas», al llibre *La calidad de las leyes, op. cit.*).

3.6. Eficàcia, viabilitat, avaluació. Qüestionaris o llistes de comprovació (Checklisten)

Aquests estudis, integrats, com he dit, en el que sol denominar-se metòdica legislativa, pretenen formular regles i dissenyar procediments que garanteixin, en primer

lloc, que les disposicions normatives un cop en vigor seran eficaces, és a dir, que serviran als objectius per les quals van ésser dictades, i eficients, és a dir, que compliran aquests objectius amb el menor cost possible, i, en segon lloc, pretenen formular regles i dissenyar procediments per avaluar *a posteriori* aquesta eficàcia i eficiència.

També en aquest camp han aparegut algunes aportacions en la doctrina espanyola, no solament des del punt de vista teòric, com el treball de A. Calsamiglia, «Justicia, eficacia y optimización del derecho», a *Documentación Administrativa*, núm. 218-219, 1989, sinó també amb intenció més aplicada. No obstant això, encara no s'ha donat el pas decisiu de portar a terme efectivament estudis empírics aplicats, emprant les tècniques elaborades per l'economia aplicada, la sociologia o la ciència política. Estem encara en una fase molt inicial en la qual es diu més el que s'hauria de fer, que no pas es fa allò que es diu que cal fer.

Els treballs pioners en aquest camp són els de M.J. Montoro. Entre ells cal esmentar, a més a més de l'article a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, 1986, ja citat, el llibre *Adecuación al ordenamiento y factibilidad. Presupuestos de calidad de las normas*, publicat al Centro de Estudios Constitucionales l'any 1989, en el qual s'aborden una notable quantitat de temes d'estudi com són, per exemple, en la primera part («*adecuación jurídica*»): els postulats genèrics del contingut de les lleis, adequació jurídica de les normes i Estat social de dret, adequació constitucional i test de la constitucionalitat de les normes; i en la segona part («*factibilidad*»): test de la practicabilitat de les lleis (organització), practicabilitat i procediment, metòdica i elecció normativa i qüestions de prospectiva (tècniques *ex post* i *ex ante*). Aquesta mateixa autora ha publicat també «Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989» al llibre col·lectiu *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, *op. cit.*, al qual després faré referència.

Sobre l'avaluació de l'eficàcia de les lleis hi ha un llibre col·lectiu, fruit d'un Seminari auspiciat per l'Institut Basc d'Administració Pública, publicat amb el títol «*Los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas*», *op. cit.*, en el qual es recullen treballs de valor molt desigual però interessants si es converteixen en punt de partida d'investigacions futures. Tanmateix, com he apuntat, malgrat el títol que els presideix, no tots els treballs es refereixen realment a l'avaluació i la implementació de les normes. Els que sí que pertanyen a aquesta categoria són: «La evaluación del Derecho», d'A. Figuerola, que raona les causes de la necessitat d'aplicar tècniques d'avaluació retrospectiva dels efectes de les lleis, situa aquest tipus d'estudis en la ciència de la legislació, apunta els criteris sobre els quals cal efectuar l'avaluació (efectivitat, implementació, eficàcia, eficiència i impacte) i proposa unes pautes generals que ha de contenir tota avaluació, així com la creació d'un òrgan permanent, dependent dels parlaments i encarregat de portar a terme aquesta tasca. «La evaluación normativa en el derecho comparado» de J. Oses, en el qual s'analitzen telegràficament les experiències que ofereixen els EUA, França, el Regne Unit, Suècia, Alemanya, Itàlia, Israel, Canadà, la Comunitat Europea i s'afegeix una bibliografia sumària sobre el tema (d'aquest autor també hi ha un treball breu i elemental al llibre col·lectiu *La técnica legislativa a debate*). «La eficiencia de las normas: el análisis coste-beneficio como instrumento metodológico», de G. López i Casanovas, que inclou, a més a més d'una introducció als objectius i instruments de la gestió pública des de la perspectiva de l'eficàcia de la despesa a partir d'una pressupostació prospectiva i creïble, una primera i genèrica aproximació a l'avaluació econòmica de les normes jurídiques, tot apuntant

solucions a les qüestions de qui ha de responsabilitzar-se i qui ha de realitzar l'avaluació i com cal fer-la. I, finalment, «El análisis empírico de los efectos de la legislación», de J. Subirats, breu treball en què subratlla la necessitat d'avaluar el grau de compliment de les lleis i dels seus efectes i les dificultats d'aquesta tasca.

En l'àrea germànica, un dels instruments més emprats per tal de portar a terme les avaluacions abans de la redacció de les futures disposicions normatives és l'elaboració de les llistes de comprovació o *checklisten*. A Espanya ha estat M. Martín Casals —juntament amb M.J. Montoro— el qui ha analitzat amb més profunditat, des de la perspectiva teòrica i a la llum de l'experiència estrangera, els avantatges i els inconvenients d'aquestes tècniques. Concretament ho fa a «La técnica de las *Checklisten*», a *Curso de técnica legislativa, op. cit.*, parcialment reproduït a «Técnica normativa: las directrices» a *Técnica normativa de las comunidades autónomas* i a «Les llistes de comprovació: (Checklisten) els seus significat i objectiu» (a *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes, op. cit.*).

Les úniques *checklisten* aprovades fins ara a Espanya de les quals tinc coneixement són, en primer lloc, el Qüestionari d'avaluació aprovat pel Consell de Ministres de l'Estat, mitjançant Acord de 26 de gener de 1990, que ha d'acompanyar tots els projectes normatius que es presentin al Consell de Ministres. Les qüestions intenten que els redactors donin resposta a tres grans preguntes: la necessitat de l'elaboració de la norma, les repercussions jurídiques i institucionals del projecte i els efectes socials i econòmics. I, en segon lloc, les de la *Guia* aprovada pel Consell de Govern del Principat d'Astúries i el *Manual d'elaboració de les normes* de la Generalitat de Catalunya, als quals ja he al·ludit amb anterioritat.

Per fi, dins d'aquest capítol, però en un altre ordre de consideracions, cal fer esment de la Llei 13/1989, de 16 de desembre, del Parlament de Catalunya, d'organització, procediment i règim jurídic de la Generalitat, en la qual es preveuen —en el capítol IV— regles sobre l'elaboració de les disposicions de caràcter general, aplicables també als avantprojectes de llei. Aquesta disposició, especialment en els art. 63 a 67, es consagren nombrosos requisits encaminats a assegurar l'adequació de les disposicions a la resta de l'ordenament jurídic, les seves repercussions econòmiques, la motivació de la necessitat de les normes que es pretenen elaborar, etc. Un comentari d'aquesta disposició pot trobar-se al treball de M.J. Montoro, *Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989*.

3.7. *Tècnica legislativa i jurisdicció*

Des del punt de vista de l'objecte d'anàlisi, els estudis de tècnica legislativa relacionats amb l'activitat jurisdiccional poden classificar-se en dos grans grups. D'una banda, els que examinen la forma, els casos i la intensitat en què els òrgans jurisdiccionals exigeixen a les disposicions normatives el compliment de requisits formals i, d'altra banda, els que formulen regles de tècnica legislativa que haurien d'aplicar aquests òrgans en dictar les seves resolucions per tal d'aconseguir una millor qualitat formal d'aquestes.

En aquest àmbit la nostra doctrina s'ha centrat en la primera de les vessants esmentades i dintre d'aquesta en la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Són els casos dels dos treballs de L. López Guerra «Técnica normativa y reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de la jurisprudencia constitucio-

nal», a *Técnica Normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*, en el qual examina la doctrina constitucional respecte del concepte formal i material de les bases i el denominat *ius superveniens*, i «Técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional», a *La técnica legislativa a debate, op. cit.*, en el qual, des d'una perspectiva més estrictament de tècnica legislativa, analitza els supòsits en què el Tribunal Constitucional ha declarat la inconstitucionalitat de les lleis, no per motius de contingut material sinó per defectes tècnics en el procediment d'elaboració o en la forma textual adoptada. Concretament examina les sentències del Tribunal Constitucional relatives a les majories necessàries per a l'aprovació de determinades lleis, els problemes de seguretat jurídica derivats de la defectuosa redacció de preceptes legals i, finalment, dedica especial atenció a la qüestió de les *leges repetitae*, així com al valor dels preàmbuls i als requisits de publicació de les normes autonòmiques. Dins d'aquest tipus d'estudis relatius a la jurisprudència constitucional podem citar també: M-López Benítez «¿Interdicción de las *leges repetitae*? Comentario a la Sentencia del TC 62/1991, de 22 de marzo», *Administración Andaluza*, núm. 6, abril de 1991, que, com indica el seu títol, analitza la problemàtica de tècnica legislativa i de distribució de competències que plantegen les lleis autonòmiques que reproduïxen preceptes continguts en lleis estatals. Aquesta mateixa qüestió és abordada també per A. Díez Roncal a «Doctrina constitucional sobre el conflicto de competencias, sobre el concepto y límites de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y sobre la técnica legislativa de las Autonomías», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237, gener-març de 1988. En canvi, J. Peces Morate («Técnica normativa y aplicación judicial del derecho», a *Técnica normativa de las comunidades autónomas, op. cit.*) analitza els reflexos dels defectes de tècnica legislativa en la jurisprudència dels altres ordres judicials.

L'únic treball que jo conec en què es pretén avançar alguna modesta proposta respecte de la necessitat d'aplicació de regles de tècnica normativa a la tasca jurisdiccional és el de J. Sánchez Melgar, «Técnica legislativa e interpretación judicial», a *La técnica legislativa a debate, op. cit.*.

3.8. *Técnica legislativa i informàtica*

Els aspectes de la tècnica legislativa relacionats amb la informàtica han estat poc tractats encara per la doctrina espanyola. Pot esmentar-se com a excepció a aquesta regla el treball de J. Aguiló Regla, «Técnica legislativa y documentación automática de legislación», publicat a *Informática e diritto*, any XVI, gener-abril de 1990, en el qual es fan recomanacions de tècnica legislativa des de la informàtica per tal de facilitar la utilització d'aquesta tècnica en l'elaboració i en la posterior aplicació de les lleis. Aquest mateix autor havia publicat ja una breu comunicació relativa a aquest tema amb el títol «Informática jurídica legislativa, teoría general del derecho y técnica legislativa» en el llibre *Problemas actuales de la documentación y la informática jurídica*, director Pérez Luño, Tecnos, Madrid, 1987.

4. Balanç provisional

Del panorama que acabo d'exposar a grans trets crec que poden extreure's algunes conclusions, ni que sigui de manera molt modesta i provisional.

La primera, ja apuntada a l'inici d'aquestes pàgines, és la constatació que la doctrina espanyola ha optat, no per concentrar esforços en un dels camps concrets que formen els sabers relatius a les ciències de la legislació, sinó que ha analitzat la pràctica totalitat d'aquest àmbit. Aquesta opció té sens dubte avantatges, com ara el fet que tenim ja una visió força completa dels problemes plantejats en aquest terreny i ja hi ha investigadors individualment considerats o equips que han començat a treballar en la pràctica totalitat dels aspectes que afecten les ciències de la legislació. Tanmateix té l'inconvenient, i no podia ser d'una altra manera, que en determinats àmbits la qualitat del que s'ha fet és molt minsa.

La segona constatació, íntimament relacionada amb la que acabo d'assenyalar, és la notable desigualtat pel que fa a la qualitat dels treballs produïts en els diversos camps analitzats. Concretament:

Pel que fa a la tècnica legislativa entesa en sentit estricte (llenguatge, estructura formal i composició) el balanç és força satisfactori. Al llarg de la dècada analitzada s'han realitzat treballs d'equip de tipus aplicat que han culminat amb propostes concretes de regles de redacció. A més a més, no són treballs cenyits a aspectes concrets, sinó que pretenen abastar la totalitat de la problemàtica plantejada. Resisteixen bé la comparació amb el que s'ha fet en aquest camp en altres països que tenen una llarga tradició en aquest tipus d'estudis. Cal anar actualitzant-los constantment i trobar fórmules per aconseguir una millor aplicació pràctica per part dels redactors de les disposicions normatives, però el nivell assolit és força bo.

Respecte de treballs relatius al procediment d'elaboració de les normes, el panorama general es pot resumir tot dient que s'han publicat una gran quantitat de treballs però que quasi tots ells es refereixen a aspectes molt concrets del procediment i són encara massa deutors de la dogmàtica jurídica. Falten estudis més globals i sobretot més dedicats als aspectes propis de la tècnica legislativa i a la finalitat de promoure propostes concretes. No obstant això, la situació actual, coberta aquesta primera fase d'aproximació parcial i més teòrica, crec que conforma una base suficient per donar el pas definitiu cap a una etapa de maduresa en aquest tipus de treballs.

En canvi, pel que fa a l'eficàcia, viabilitat i avaluació de les normes, el panorama és menys optimista ja que el que s'ha fet fins ara és encara, per regla general, molt elemental. El mateix s'ha de dir respecte de l'aplicació de la tècnica legislativa a les sentències i a la resta de resolucions judicials o d'altres documents jurídics com els contractes. Aquí el camp està pràcticament inexplorat, de la mateixa manera que ho estan d'altres aspectes com el de la informàtica.

Certament la valoració definitiva dels treballs de tècnica legislativa s'ha de fer a partir del contrast amb l'evolució de la qualitat real i efectiva de les normes que es van publicant. Aquest estudi empíric no s'ha realitzat encara i fóra una frivoltat per la meua part pretendre dir-ne alguna cosa. Tanmateix, crec que no soc gaire agosarat si afirmo que encara estem lluny d'haver aconseguit els nivells de qualitat exigibles a les disposicions considerades individualment i als ordenaments en el seu conjunt. Per això cal que els poders públics, les universitats i els investigadors es prenguin els estudis de tècnica legislativa amb serietat. El que s'ha fet fins ara constitueix un bon punt de partida, però si no té continuïtat no haurà servit per a res més que per celebrar alguns congressos, farcir alguns *curricula* i perdre miserablement el temps i els esforços de tots plegats.