

LA ESTRUCTURA DE LAS LEYES EN ESPAÑA

*Francesc Pau i Vall**

Quiero, nuevamente, en primer lugar, agradecer a la Asamblea Nacional de Panamá, la invitación a participar en este Segundo Curso de Derecho Parlamentario. El título de la ponencia que me ha sido encargada es "La estructura de las leyes en España". Dada mi condición de Letrado del Parlamento de Cataluña haré reiteradas referencias a leyes catalanas.

Los antecedentes

La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen que los proyectos y proposiciones de ley deben ir acompañados de lo que se denominan antecedentes. Los antecedentes no tienen un contenido predeterminado, sino que son estudios y trabajos que efectúa el gobierno o quien ha formulado una iniciativa legislativa y que son la base sobre la cual los parlamentarios, es decir, el Parlamento, podrá formar su voluntad y, eventualmente, aprobar la ley con las modificaciones que haya estimado conveniente introducir en el texto presentado inicialmente. Los antecedentes consisten en elementos de

juicio que, en todo caso, deben acompañar a los proyectos o proposiciones de ley¹.

España está organizada como un sistema parlamentario, y en consecuencia la inmensa mayoría de las iniciativas legislativas son, técnicamente hablando, proyectos de ley, es decir, iniciativas del gobierno.

¹ En el Parlamento de Cataluña, al iniciar la tramitación parlamentaria de los proyectos o proposiciones de ley, la Dirección de Estudios Parlamentarios elabora un dossier que denominamos Documentació parlamentària que contiene en primer lugar los antecedentes del proyecto o proposición de ley, a los que me acabo de referir. Después, siempre en relación con el proyecto o proposición de ley que se va a tramitar se reseña la legislación de Cataluña que pueda afectarles; las leyes de España, del estado español, que pueden incidir en el proyecto o proposición de ley que se está tramitando; las leyes de las comunidades autónomas que tengan alguna ley relacionada con el proyecto o proposición de ley que se está tramitando; la legislación de la Unión Europea; la legislación extranjera, básicamente la de los Estados de la Unión Europea; la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como de algún otro tribunal que pueda ser relevante para el proyecto o proposición de ley que se está tramitando y, finalmente, una bibliografía. Este dossier sirve de base para que los diputados y los grupos parlamentarios dispongan de información suficiente sobre los antecedentes y la legislación comparada en relación a la iniciativa legislativa que se está tramitando.

* Letrado, Director de Estudios del Parlamento de Cataluña, Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona

La estructura de las leyes

En primer lugar, debe indicarse que la estructura de las leyes en España es una convención. Concretamente en Cataluña no hay una norma que indique cómo deben estructurarse las leyes. En el Parlamento de Cataluña se está elaborando un manual de estilo mediante el cual el Parlamento establecerá la estructura, la forma y el estilo de las leyes que apruebe. Pero hasta el momento se trata de una mera convención.

En cualquier caso, la estructura de las leyes, las diversas divisiones que contengan, depende de la longitud de la ley. Las leyes se dividen para que sean más comprensibles y para facilitar su interpretación y aplicación.

La ley se divide en título, la parte expositiva, que comprende el preámbulo o exposición de motivos, y en último término la parte dispositiva. La parte dispositiva comprende el texto del articulado, es decir, los artículos, la parte final, y si los hay, los anexos. En buena técnica normativa todas las divisiones de la ley deben ir tituladas para favorecer a los operadores jurídicos el conocimiento de la estructura de la ley.

El título

¿Cómo se titulan las leyes en España? Veamos un ejemplo. La “Ley 4/1998, de 4 de septiembre, de equipamientos comerciales”. Este es el título de una ley catalana. En primer lugar se hace constar la palabra “Ley”, en mayúscula, a continuación el número ordinal que

le corresponda de manera consecutiva, una barra separadora y a continuación el año correspondiente: por ejemplo la Ley 1/2008, la Ley 2/2008, la Ley 3/2008, y así sucesivamente. A continuación, seguida de una coma, la fecha de promulgación de la ley. Finalmente, después de otra coma, el título de la ley, que debe indicar, brevemente, el contenido de la ley.

Respecto a la fecha de las leyes, una parte de la doctrina española y concretamente catalana² aboga, con acierto, que debería constar la fecha en la que el Parlamento aprueba la ley, dado que la aprobación de la ley es un acto parlamentario, en lugar de la fecha de la promulgación de la ley.

La promulgación, en España, es un acto mediante el cual el Rey para las leyes del Estado, en tanto que es jefe del Estado, o el Presidente de la Generalitat (en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en nombre del Rey) efectúan una declaración formal mediante la cual se pone de manifiesto que el Parlamento correspondiente ha aprobado la ley de que se trate y que, por lo tanto, dicha ley se incorpora en el ordenamiento jurídico. La fórmula usada en las leyes estatales es una fórmula ritual por la que se hace saber que las Cortes Generales han aprobado una ley y que, por lo tanto el Rey, como un acto debido, ordena a las autoridades y particulares que cumplan y hagan cumplir la ley aprobada.

² VIVER i PI SUNYER, Carles, “La promulgación de la fecha de las leyes”, Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), La forma de las leyes, Ed. Bosch, Barcelona, 1986.

En España hay tres fechas distintas susceptibles de ser confundidas. La primera es la de la de la aprobación de la ley por el Parlamento. La segunda es la de la promulgación de la ley por parte del Rey, que coincide con la fecha en la que el Rey la sanciona, es decir, cuando la firma. La tercera fecha es la fecha de publicación de la ley en el Boletín Oficial del Estado. En mi opinión, con el objetivo de potenciar la posición institucional del Parlamento sería preferible que la fecha de la ley fuese la de la aprobación de la ley por parte del Parlamento y no la fecha de la promulgación de la ley, que es un acto que se celebra sin publicidad.

Veamos, de forma práctica, algunos buenos títulos de leyes desde el punto de vista de la técnica normativa. Citaré leyes del Parlamento de Cataluña. Un buen título de una ley sería: "Ley 3/1981, del 22 de abril, De bibliotecas". Este título contiene lo que es recomendable desde la perspectiva de la técnica normativa: El número y el año de la ley, la fecha de promulgación y la materia regulada. Los títulos de las leyes deben ser breves y comprensivos del contenido que regulan. Debe haber un equilibrio entre brevedad y explicitación suficiente del contenido de la ley. Otro ejemplo de una ley bien titulada: "Ley 2/1985, del 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas". Este título también cumple con las condiciones de titulación a las que nos hemos referido.

Veamos ahora algunos ejemplos de títulos que no cumplen las condiciones de buena titulación: "Ley 3/1982, del 25 de

marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat". Creo que nadie, ningún operador jurídico, cuando se refería a esta ley, parcialmente derogada en la actualidad, la citaba por su título, porque es excesivamente largo. Los operadores jurídicos citaban esta ley como el "Estatuto interior", porque regulaba las funciones del Parlamento, del Presidente y del Gobierno de la Generalitat. Otro ejemplo de un título excesivamente largo y farragoso: "Ley 1/1983, del 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales". Ningún operador jurídico se refiere a esta ley con su nombre sino con el nombre de "ley de las rebajas".

Otro aspecto que se debe tener en cuenta en los títulos de las leyes es evitar que contengan sinónimos. No sería recomendable, por ejemplo, que el título de una ley fuese: Ley de bibliotecas o de centros de documentación.

También debe evitarse, desde el punto de vista de técnica normativa, indicar que las leyes son reguladoras, cosa que ya se da por supuesto y que por lo tanto es innecesario indicarlo. Ejemplos de leyes con títulos que indican que se trata de leyes reguladoras, la ley a la que ya nos hemos referido, la "Ley 1/1983, del 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales" y la "Ley 6/1981, del 9 de junio, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña", entre otras.

También debe evitarse indicar que las leyes son de creación de un ente. Por ejemplo, la “Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalitat”. Es obvio, y por lo tanto innecesario, indicar que la ley del Consejo Consultivo crea y regula dicho ente. En idéntico sentido, debe evitarse en los títulos de las leyes indicar que una ley “específica” o que “establece medidas”, por ser redundante.

Sin embargo, sí que es absolutamente aconsejable indicar en el título si se trata de una ley de modificación de otra anterior, por el principio de seguridad jurídica, establecido en el artículo 9.3 de la Constitución española. Por ejemplo: “Ley 8/1985, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña”.

La parte expositiva de la ley: el preámbulo o exposición de motivos

En España, el preámbulo o exposición de motivos, ya que puede denominarse de ambas formas, pone de manifiesto los objetivos de la ley; es decir, explicita qué pretende regular la ley y las razones que mueven al legislador a regularlo.

El preámbulo no tiene valor normativo, es decir, no es una norma jurídica. En este sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, lo que ustedes denominan la Corte Constitucional, en diversas sentencias³. Indica el supremo

³ Entre otras STC 36/1981, FJ 7.

intérprete de la Constitución española que en caso de contradicción del preámbulo con la parte dispositiva, con el articulado, prevalece en todo caso la parte dispositiva.

Los preámbulos, o exposiciones de motivos, se recomienda que no sean excesivamente largos. Como en Cataluña no hay una norma que regule estos aspectos de técnica normativa, los proyectos de ley o las enmiendas se presentan sin limitación de amplitud alguna y a los letrados únicamente nos corresponde informar que desde la perspectiva de la técnica normativa, los preámbulos o exposiciones de motivos deben ser breves y limitarse a indicar el objeto de la ley, pero, y como es absolutamente razonable que así sea, los diputados y grupos parlamentarios adoptan las decisiones que estiman convenientes.

También debe evitarse que las exposiciones de motivos pretendan ser una obra doctrinal o un repaso a toda la historia. Puedo indicarles que en una ley que establece el régimen de una ciudad, el preámbulo se inicia prácticamente en el paleolítico, hasta legitimar el nuevo régimen que se aprueba.

Si convenimos, pues, en que los preámbulos deben ser breves, entendemos que no es necesario dividirlos ni en letras ni en apartados. No obstante, como he indicado, la decisión final la tiene el Parlamento, es decir, la mayoría parlamentaria. Los que asesoramos en los Parlamentos sabemos que una cosa es lo deseable y que en ocasiones la realidad

es distinta. En cualquier caso si hubiese que establecer divisiones en el preámbulo sería mediante números romanos.

La parte dispositiva de la ley

La parte dispositiva se divide en libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. Y los artículos a su vez pueden subdividirse en apartados y en letras. También se integran en la parte dispositiva de la ley las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, así como los anexos.

Los libros

Los libros son exclusivamente para las leyes muy extensas. Por ejemplo, en Cataluña se acaba de aprobar el libro cuarto del Código Civil, y ya estaban aprobados los libros primero, tercero y quinto. El Código Civil regula materias, como las sucesiones o las personas jurídicas, con vocación de perdurabilidad en el tiempo, es decir, que son materias que normalmente no se modifican en años y que además se trata de una regulación extensa y detallada. Los libros son, pues, sólo para leyes muy extensas y tienen cierto carácter excepcional. Los libros se numeran en números ordinales y se titulan. Por ejemplo: "Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones".

Los títulos

Los títulos se reservan también para leyes muy extensas o para leyes de gran importancia institucional. Por ejemplo, la Constitución española está dividida en títulos. Los títulos se numeran con núme-

ros romanos y deben ir titulados. Por ejemplo "Título II. De la Corona". Otro ejemplo de ley dividida en títulos es la "Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales", a la que ya nos hemos referido, aunque realmente no era necesario que esta ley se subdividiese en títulos, porque los títulos están reservados para leyes más extensas.

Los capítulos

Los capítulos son directamente una subdivisión de una ley, que es lo habitual o, si la ley estuviese dividida en títulos, una división de los títulos. Las leyes suelen dividirse directamente en capítulos. Por ejemplo la "Ley 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor", que está dividida directamente en capítulos. Cada capítulo, desde la perspectiva de la técnica normativa debe tener un contenido unitario. Los capítulos se enumeran con números romanos y cada capítulo va titulado. Por ejemplo: "Capítulo II. Derechos del consumidor".

Las secciones

La subdivisión siguiente son las secciones. Las secciones son una subdivisión de los capítulos. La subdivisión en secciones no es habitual. Como ejemplo podemos mencionar la "Ley 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor" en la que los capítulos están a su vez subdivididos en secciones. Las secciones se enumeran de modo ordinal (sección primera, sección segunda, etc.) y también deben ir tituladas. Por ejemplo: "Sección tercera. Derecho a la información y a la educación".

Los artículos

Los artículos son las unidades básicas de la ley. Cada artículo debe contener el tratamiento homogéneo de un único concepto o aspecto normativo. Si un artículo de un proyecto o proposición de ley contiene diversos conceptos debe proponerse, desde la perspectiva técnica, su división en tantos artículos como conceptos contenga. Los artículos están numerados consecutivamente tanto si la ley está dividida en títulos, en secciones o en capítulos. Los artículos no deben ser excesivamente largos, y aunque ello es indeterminado, quiere decirse que deben ser lo más breves que sea posible.

Los artículos deben ir titulados y el título debe ser breve y enunciar su contenido de manera suficiente, porque facilita a los operadores jurídicos la búsqueda de su contenido. El título del artículo se sitúa a continuación del número del artículo. Por ejemplo: "Artículo 12.- Funciones de la Junta Directiva". El número y el título del artículo se sitúan por encima del texto del artículo.

Los apartados

Los artículos, cuando es preciso, pueden subdividirse en apartados, que van numerados, con números cardinales, consecutivamente. Por ejemplo:

- "Artículo 123.- Hipoteca por razón de reserva viudal
1. Si existiesen bienes inmuebles reservables ...
 2. Puede exigirse, en garantía del valor ...
 3. Los reservatorios, sus representantes legales ..."

Las letras

Las letras son subdivisiones de los apartados o directamente de los artículos, cuando se trata de, por ejemplo, detallar elementos diversos, establecer un procedimiento, etc. Por ejemplo:

"... El presente Código regula los derechos reales de garantía siguientes ...

- a) el derecho de retención
- b) la prenda
- c) la anticresis
- d) la hipoteca"

Más allá de las letras, las subdivisiones no son recomendables. Ciertamente hay leyes subdivididas a su vez en i, ii, iii, etc., pero entendemos que para homogeneizar la estructura de las leyes las subdivisiones detalladas deben ser suficientes.

La parte final de la ley

Veamos la parte final de la ley; es decir, las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Y también los anexos.

La parte final de una ley está integrada en la parte dispositiva de la ley, es decir, que tiene el mismo valor normativo que los artículos.

Las distintas clases de disposiciones que contiene la parte final de la ley no están establecidas en el ordenamiento jurídico de Cataluña. Se trata, como todo cuanto se está indicando en materia de técnica normativa, de una convención. En cualquier caso debe indicarse que las normas que se agrupan en los distintos tipos de disposiciones deben tener una

naturaleza análoga, aunque es cierto que la parte final de las leyes tiene un carácter residual; es decir, que todo aquello que técnicamente pueda incorporarse en el corpus de la ley, en el articulado, debe incorporarse allí, porque es función del legislador tratar de sistematizar y de estructurar la ley, mientras que todo aquello que no pueda incorporarse en el texto articulado de la ley debe agruparse en la parte final de la ley. Por todo ello, de estas disposiciones debe hacerse un uso lo más restrictivo posible.

Veamos cuál es en Cataluña, y en España en general, la estructura de la parte final de las leyes. El orden de las disposiciones es el siguiente: primero las disposiciones adicionales, después las disposiciones transitorias, después las disposiciones derogatorias y después las disposiciones finales.

Las disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales contienen los regímenes jurídicos especiales, ya sean, por ejemplo, territoriales o económicos... Un ejemplo de estas disposiciones adicionales, es la Disposición adicional primera de la Constitución española, que establece: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales". Es decir, hay un régimen especial para el País Vasco y para Navarra, que comporta un sistema de financiación distinto del resto de comunidades autónomas.

En las disposiciones adicionales deben contenerse también los mandatos no referidos a la producción de normas. Por ejemplo, si la ley contiene un man-

dato de informar, de publicar una lista de municipios, de elaborar un plan de transportes, etcétera, debe ir en una disposición adicional.

Las disposiciones adicionales son la categoría más abierta del resto de disposiciones de la parte final de las leyes; es decir, las otras disposiciones, las transitorias, las derogatorias y las finales, tienen un carácter más específico. Por lo tanto, si algún precepto de la ley no podemos ubicarlo en ninguna otra parte podremos incluirlo en el "cajón de sastre" de las disposiciones adicionales.

Las disposiciones transitorias

Las disposiciones transitorias tienen como objetivo facilitar el tránsito entre la norma antigua y la norma nueva. Por ejemplo, si se trata de establecer la pervivencia parcial del régimen jurídico anterior a una situación determinada. Las disposiciones transitorias establecen el régimen jurídico aplicable a situaciones jurídicas generadas al amparo de la legislación que deroga la nueva ley y que subsisten a la entrada en vigor de la nueva ley. Por lo tanto, las disposiciones transitorias pueden establecer la pervivencia de la ley derogada o la aplicación retroactiva de la nueva ley. En España, las leyes no son retroactivas salvo que ellas mismas lo establezcan. El límite a la retroactividad de las leyes lo establece el artículo 9.3 de la Constitución española que indica que no pueden tener efecto retroactivo las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Por tanto, a contrario, aquellas disposiciones que no vulneren el contenido del mencionado artículo de la

Constitución pueden tener efecto retroactivo y deberían incluirse, en su caso, en una disposición transitoria.

Las disposiciones derogatorias

Las disposiciones derogatorias son aquellas que derogan alguna norma jurídica vigente. No son procedentes, desde el punto de vista de la técnica normativa, aquellas disposiciones derogatorias de carácter genérico. Es relativamente habitual que en el texto de un proyecto de ley indique:

“Quedan derogadas todas aquellas normas, de igual o inferior rango que se opongan a lo que establece la presente ley”.

Este es el clásico ejemplo de una norma redundante. Ya desde el Derecho Romano los juristas sabemos que *lex posterior derogat anteriorem*, es decir que las leyes posteriores derogan a las leyes anteriores. Por otra parte la Constitución española establece el principio de jerarquía normativa en virtud del cual las normas de rango inferior no pueden contradecir las normas de rango superior, por lo cual es una norma que no aporta absolutamente nada, y desde el punto de vista de la técnica normativa, que entre otros objetivos pretende que las normas sean claras y comprensibles, toda norma redundante debe ser suprimida. Por ello, desde la perspectiva de la técnica normativa las disposiciones derogatorias deben indicar expresamente las leyes o normas con rango de ley que derogan. Por ejemplo una disposición derogatoria puede decir:

“Se deroga la Ley orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del

Estatuto de autonomía de Cataluña”

O, si solo se derogan unos artículos:

“Se derogan los artículos 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor”

Las disposiciones finales

Las disposiciones finales son normas que establecen el mandato de aprobación de otras normas jurídicas, los reglamentos, para desarrollar la ley. En la doctrina española hay un debate sobre si las leyes deben facultar al gobierno para elaborar los reglamentos⁴. Si bien en la doctrina hay voces muy autorizadas que sostienen la tesis contraria, entendemos que el gobierno tiene, por imperativo del artículo 97 de la Constitución española, la potestad reglamentaria y que por lo tanto es innecesario que una ley otorgue al gobierno una facultad de la que ya dispone. Por lo tanto, desde esta perspectiva, nos hallaríamos con este tipo de normas que hemos calificado como superfluas, y en base al principio de que toda norma superflua es una mala norma, desde la perspectiva de la técnica normativa, debe proponerse su supresión en el trámite de elaboración de la ley.

Muy distinta es la situación de si el legislador quiere establecer determinadas directrices al gobierno para la elaboración de los reglamentos. En estos casos

⁴ Con fórmulas del tipo: “Se faculta al gobierno para el desarrollo reglamentario de la presente ley”.

es completamente pertinente que el legislador establezca las directrices que el gobierno debe seguir en la elaboración de los reglamentos de desarrollo de la ley.

Las disposiciones finales sirven también para modificar el derecho vigente. Es decir, si hay que modificar un determinado artículo de otra ley, por ejemplo, dándole una nueva redacción, debe establecerse en las disposiciones finales.

También en las disposiciones finales debemos incluir las cláusulas sobre la entrada en vigor de la ley. Si una ley tiene que entrar, por ejemplo, en vigor a los 30 días de la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, ello debe establecerse en una disposición final. En España, si las propias leyes no establecen otra cosa, por imperativo del artículo 2 del Código Civil de España, las leyes entran en vigor a los 20 días de su completa publicación en el Boletín Oficial correspondiente. No tiene, pues, ningún sentido, por redundante, que la propia ley establezca que entra en vigor a los 20 días de su publicación. Por tanto, salvo que el legislador establezca que la ley entre en vigor en una fecha determinada, no debe establecerse en relación a la fecha de entrada ninguna disposición final, dado que tendría carácter redundante. De todas maneras, lo pertinente, desde la perspectiva de técnica normativa, es que sea el propio legislador el que establezca la fecha de entrada en vigor de la ley y que no se deje a la indeterminación de la fecha de publicación en el Boletín Oficial correspondiente, sujeta a diversas eventualidades administrativas.

Por otra parte, es absolutamente contrario al principio de seguridad jurídica que se haga depender la entrada en vigor de una ley, o de parte de la misma, de algún suceso que vaya a producirse en fecha indeterminada. Por ejemplo:

“Tercera. Entrada en vigor y aplicación

1.
2. Los títulos III y IV [de la presente Ley] y los artículos 11 a 13, 32 a 36, se aplican en función de lo establecido por las leyes de presupuestos, las disposiciones reglamentarias que desarrollan dichos títulos y artículos, y los convenios, planes o programas que se aprueben.”

En estos supuestos, no es posible saber si la ley ha entrado en vigor, porque los operadores jurídicos no tienen por qué saber si determinados sucesos se han producido o no. Este tipo de normas podrían impugnarse por inconstitucionales.

Los anexos

Finalmente, dos palabras sobre los anexos. Los anexos contienen estadísticas, fórmulas matemáticas, gráficos, etc. Los anexos deben ir titulados y si hay más de uno deben estar numerados. Es importante que en el artículo del que traen causa se haga la remisión al anexo correspondiente. Se publican a continuación de la ley en el propio Boletín Oficial correspondiente.