

# Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información

**CARMEN JEREZ DELGADO**

Universidad Autónoma de Madrid<sup>1</sup>

SUMARIO: *Introducción.*—I. *La publicidad de las normas exige publicación y difusión adecuada de las normas:* 1. La publicidad de las normas como medio de ordenación social. 2. La publicidad de las normas como presupuesto del Derecho positivo. 3. La publicidad de las normas y la inexcusabilidad de su cumplimiento: 3.1 El principio de inexcusabilidad del cumplimiento cambia de fundamento: del deber de conocer la norma aplicable (fundamento subjetivo), al interés general en la eficacia del Derecho (fundamento objetivo). 3.2 El principio de publicidad de las normas amplía su ámbito: de la publicación oficial (aspecto formal), a la política de difusión eficaz del conocimiento de las normas (aspecto sustantivo).—II. *La publicidad electrónica de las normas:* 1. De la publicación electrónica a la ordenación electrónica de las normas. 2. La reivindicación del acceso al Derecho positivo vía Internet: 2.1 Como exigencia en el ámbito de la Constitución española. 2.2 Como exigencia en el espacio jurídico europeo. 3. Ámbito privado y función pública en la información legislativa *on line*: 3.1 Dos Recomendaciones del Consejo de Europa. 3.2 Un servicio público en una economía de mercado.—III. *La publicidad normativa oficial en España: desarrollo de una propuesta:* 1. La propuesta de una indexación oficial. 2. Una Comisión General de Legislación como posible *ubi* para la indexación oficial: 2.1 La «segunda codificación» como técnica legislativa. 2.2 La indexación como técnica legislativa. *a)* Futuro, pasado y presente de la técnica de la indexación normativa. *b)* Importancia de la lengua para los objetivos de la indexación. 2.3 Organización administrativa de la indexación.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en el marco del proyecto de investigación BJU 2002-02356, dirigido por el profesor doctor don Antonio-Manuel Morales Moreno, y financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, dentro del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

## INTRODUCCIÓN

La incorporación en masa de las nuevas tecnologías de la comunicación (TIC) a la vida social de nuestro país trae consigo, al menos, dos tipos de consideraciones relativas a la información legislativa, que pueden analizarse, bien en el contexto constitucional interno, bien en el marco más amplio del espacio jurídico europeo. Me refiero a las siguientes consideraciones acerca de la información legislativa:

1.<sup>a</sup> En relación con la publicación de las normas (principio de publicidad, art. 9.3 CE), la incorporación de las nuevas tecnologías pone al alcance del Estado un mecanismo más eficaz que el soporte papel para realizar este imperativo constitucional.

2.<sup>a</sup> En relación con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tan agredida por la moderna proliferación legislativa, la incorporación de las nuevas tecnologías pone al alcance del Estado una técnica eficaz para la realización de esta garantía constitucional: La ordenación de las normas en un único recipiente normativo informatizado. Mediante esta técnica, puede el Estado poner a disposición del ciudadano un sistema normativo racionalmente ordenado y accesible a través de sistemas de búsqueda avanzada.

Una y otra consideración permiten defender que la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación trae consigo nuevas exigencias de técnica legislativa, cuya realización compete al Estado, no sólo en el marco de la Constitución española sino en el más amplio del espacio jurídico europeo. Se trata de pasos aceptados con normalidad, en la ya no tan incipiente sociedad de la información<sup>2</sup>.

### I. LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS EXIGE PUBLICACIÓN Y DIFUSIÓN ADECUADA DE LAS NORMAS

Como es sabido, en nuestro país las normas jurídicas son publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» y, en su caso, en los boletines de las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. La publicación de las nor-

---

<sup>2</sup> Sobre las actividades y normativa de la Unión Europea en relación con la sociedad de la información, es conveniente conocer: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s21012.htm> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2004). Por ejemplo, la Unión Europea ha aprobado en enero de 2003 el plan de acción «eEurope 2005», con el fin de promover el uso de las nuevas tecnologías en los diversos ámbitos de la sociedad (administración, sanidad, negocios, educación,...). La información sobre el plan eEurope 2005 puede encontrarse en las siguientes direcciones: <http://www.eeurope2005.org/> y [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_es.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_es.pdf) (fecha de consulta: 25 de octubre de 2004).

<sup>3</sup> Existen también otros boletines oficiales. Por ejemplo, los de las Diputaciones y los Municipios. Puede verse, <https://www.dipgra.es/paginasbop/20041227002.pdf>

mas en el «Boletín Oficial del Estado» es un presupuesto de eficacia jurídica, sin el cual no entrarán en vigor (art. 2 CC). Con este requisito se cubre la exigencia constitucional de publicación formal de las normas jurídicas (arts. 91 y 96 de la Constitución española). Sin embargo, más allá del aspecto formal, el principio de publicidad de las normas que preside nuestro Ordenamiento (art. 9 de la Constitución española) presenta una dimensión sustantiva o material de difusión de las normas, que es susceptible de un mayor alcance y desarrollo.

La difusión del conocimiento de las normas ha de servirse de los medios adecuados a la sociedad en que éstas han de ser aplicadas.

## 1. LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS COMO MEDIO DE ORDENACIÓN SOCIAL

A diferencia de las sociedades organizadas del reino animal, la sociedad humana no se organiza sólo por instinto. El ser humano es harina de otro costal<sup>4</sup>. Corresponde al filósofo del Derecho, junto a otros, la investigación y el debate sobre cuál es el origen del Derecho, cuál es la fuente de la que mana la vida jurídica. Pero, si hablamos del concreto Derecho positivo, entonces, corresponde al constitucionalista, al administrativista y al civilista, entre otros, la configuración del sistema y orden de fuentes, la conexión de los ámbitos del Derecho público y el Derecho privado, el seguimiento de la norma desde la fuente hasta sus destinatarios, y lo relativo a la eficacia y aplicación de las normas<sup>5</sup>.

A estos efectos, el análisis histórico del Derecho proporciona alguna clave, porque permite hacer aproximaciones a ciertas constantes universales, pocas quizás, pero muy significativas. Una de ellas se refiere a la publicidad de las normas. Es un hecho históricamente constatable, que las comunidades humanas organizadas procuran habitualmente los medios adecuados para que los miembros del grupo social puedan conocer las normas jurídicas que rigen la convivencia. En este intento, se observa que los medios de publicidad de las normas varían conforme a las circunstancias<sup>6</sup>, y

---

<sup>4</sup> La conexión que existe entre los diversos aspectos que están en la base del Derecho (autonomía y fragilidad personal, libertad y determinación, racionalidad del legislador, noción de justicia, toma de decisiones y arbitrariedad, seguridad jurídica, imprevisibilidad y previsibilidad de los acontecimientos, organización social, pacto generacional,...) ha sido objeto de un reciente y logrado estudio de Fernando SAINZ MORENO: «El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 135-161.

<sup>5</sup> En relación con el sistema vigente en nuestro país, artículos 9, 10, 81-96 y 147-152 de la Constitución española, y Título preliminar del CC, entre otros.

<sup>6</sup> A través del estudio de José BERMEJO VERA (*La publicación de la norma jurídica*, Madrid, 1977) sobre la exigencia de publicidad en las diversas etapas de nuestra tradición

este hecho nos permite afirmar que no sólo la publicidad normativa es un valor universalmente aceptado para el buen funcionamiento de la sociedad humana, sino que también lo es la aspiración a mejorar la eficacia de la publicidad conforme al grado de desarrollo. Tal vez esta aspiración pueda considerarse, junto a la citada publicidad, perteneciente al orden de la justicia<sup>7</sup> y la paz social.

## 2. LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS COMO PRESUPUESTO DEL DERECHO POSITIVO

La expresión «fuentes del Derecho», lejos de ser unívoca, se emplea en diversos sentidos<sup>8</sup>. Nos interesa aquí el sentido técnico

---

jurídica, desde el Digesto hasta 1977, podemos extraer la conclusión de que la publicidad de las normas ha sido una constante –salvo excepciones concretas–, y que los medios de publicidad empleados han sido muy variados (en forma de grabado en tablas, en forma rítmica o en verso, edictos y carteles, mediante pregón, por escrito en pergamino con posterior lectura y registro, en prensa). El autor constata que, ya en los *Proemios del Digesto*, quedó plasmado el celo del legislador por los destinatarios de las leyes, para que «libres de la anterior perturbación y confusión, y de una legislación que no tenía término, gocen de leyes rectas y concisas, y todas fáciles de hallar, encaminadas a abreviar los litigios, al alcance y fácilmente asequibles para todos los que las quieran»; así como la finalidad de «hacer públicas estas cosas, por medio de sus edictos, a todos sus subordinados, para inexcusable conocimiento de todos nuestros súbditos» (el autor cita la versión castellana del *Corpus Iuris civilis*, de García del Corral, pp. 42-43). Encontramos, por tanto, incoada ya en el Digesto la intención de hacer asequible el conocimiento de las normas (intención que guía nuestro artículo 2.1 CC), así como un precedente de nuestro artículo 6.1 CC. Pero es en el siglo XIX cuando se consolida formalmente la positivación del requisito de la publicidad normativa con carácter general (pp. 41-46 ss., hasta la p. 82). Las abundantes manifestaciones de esta voluntad que se producen en el siglo XIX han sido relatadas en un trabajo de investigación ampliamente documentado, que se titula *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, de Marta LORENTE SARIÑENA (Madrid, 2001). Junto a otros datos a los que me referiré más adelante, la autora enzarza una interesante información acerca de la Gaceta, los Boletines provinciales y ministeriales y la Colección Legislativa (pp. 86-101 y 195-209).

<sup>7</sup> La publicidad del Derecho ha sido signo de justicia desde Las Doce Tablas hasta la actualidad, mientras que el secreto se asocia a la arbitrariedad. Sobre estas cuestiones, véase el Capítulo I del trabajo de Marcos FERNANDO PABLO y Ricardo RIVERO ORTEGA, *La publicidad de las sentencias en el orden contencioso-administrativo*, Madrid, 2001. Los autores destacan que una de las aspiraciones del movimiento codificador ha sido precisamente la de dar publicidad a un Derecho claro, asequible y accesible a la ciudadanía. El concepto actual de publicidad legislativa, en cuanto publicidad escrita, fue incoado en España a mediados del siglo XIX (con la Colección Legislativa de España, la Gaceta de Madrid y los Boletines provinciales), sustituyendo el «soporte papel» a la antigua publicidad de las normas procurada por los pregoneros (pp. 32-34). *La documentación legislativa oficial tiene por tanto su origen lógico –explican– en los modernos sistemas de Derecho codificado y, en general, de derecho escrito, en el principio de publicidad de las normas y, por tanto, en el carácter constitutivo que para la existencia de la norma cabe predicar de su publicación oficial* (p. 35). La evidente relación que existe entre la publicidad de las normas y la seguridad jurídica queda plasmada en el artículo 9.3 CE: «Si no conocen las normas, los ciudadanos no pueden saber a qué atenerse –clave de la seguridad jurídica– ni pueden prever las consecuencias de sus decisiones, ni pueden tampoco prever las posibles intervenciones del poder público: nada crea más incertidumbre que el secreto, la ausencia de publicidad».

<sup>8</sup> La definición de fuente del Derecho puede hacerse según criterios de origen, forma, órgano del que emanan las normas jurídicas, contenido, medio de acceso a ellas, entre otros. El régimen jurídico de las fuentes del Derecho español lo encontramos en la Constitución

de la expresión, que alude al conjunto de medios necesarios para dar juridicidad a una norma e incorporarla al Derecho positivo. Si bien puede afirmarse que el Derecho positivo es el resultado de un proceso de elaboración en el que van sucediéndose diversos factores, según el tipo de norma de que se trate, también lo es que algunos de estos factores deben concurrir necesariamente, pues sin ellos no surte efecto la fórmula, sea cual sea la norma jurídica de que se trate. La publicidad de las normas es uno de esos factores imprescindibles. Para que la norma escrita obligue es necesario que *se manifieste a aquellos a quienes va dirigida*<sup>9</sup>. En este sentido, puede decirse que la publicidad es un elemento esencial de la norma jurídica<sup>10</sup>.

### 3. LA PUBLICIDAD DE LAS NORMAS Y LA INEXCUSABILIDAD DE SU CUMPLIMIENTO

La *imprescindible publicidad* de las normas está en la base del principio según el cual la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (art. 6.1 CC)<sup>11</sup>. En la segunda mitad del siglo xx,

---

española y en el Título preliminar del CC. El hecho de que la Constitución española regule las fuentes del Derecho no ha supuesto la derogación de lo dispuesto al respecto en el CC, que coexiste con el régimen constitucional en cuanto que no es contrario a él.

<sup>9</sup> Tomás OGÁYAR Y AYLLÓN «Las fuentes...», 1976, pp. 608 y 614. La ley, en cuanto norma (...) escrita emanada (...) del órgano al que se encomienda la función legislativa, sancionada, promulgada y publicada, representa la técnica más perfecta cuando se trata de enunciar normas claras (pp. 612-613).

<sup>10</sup> Federico DE CASTRO Y BRAVO (*Derecho civil...*, 1955, p. 392) explicó que *la publicación de la ley es requisito esencial para su existencia*. En sentido semejante, se ha defendido que la publicación de las normas, *su exteriorización a los destinatarios*, es un presupuesto de su eficacia, y *constituye el último paso en el camino de la elaboración jurídico-formal de aquéllas*, tanto si se trata de leyes como de reglamentos o cualquier otro producto normativo (José BERMEJO VERA; *La publicación...*, 1977, pp. 13-15, 22 y 27; a juicio del autor, la publicación de las normas es *el último eslabón de una cadena (...) en la que todos y cada uno de los elementos que la preceden tienen una mayor importancia*, p. 18). La Constitución española de 1978 ha venido a reforzar la anterior afirmación. El principio de publicidad es –junto con el principio de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales– uno de los *dos principios generales* contenidos en la Constitución española *acerca de la eficacia de las normas* (art. 9.3 CE), tal y como ha indicado Ignacio DE OTTO (*Derecho constitucional...*, 1993, pp. 84 y 99-100), que coincide con los anteriores en que *la publicación de la norma es un elemento constitutivo de su incorporación al ordenamiento jurídico*. Por su parte, Paloma BIGLINO CAMPOS (*La publicación de la ley*, 1993, p. 39) afirma que la publicación de la ley es *consustancial al Estado de Derecho*, y que el artículo 9.3 de la Constitución española manifiesta que la publicidad de las normas es *junto a otros principios característicos del Estado de Derecho, uno de los pilares básicos de nuestro ordenamiento*.

<sup>11</sup> Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ («Art. 6, apartado I», en *Comentarios...*, 1992, pp. 671-672): «En conclusión, la efectividad social de las normas jurídicas y la posibilidad que brinda el ordenamiento jurídico para conocerlas, garantizada por la Constitución y el CC mediante su imprescindible publicidad, con la vacatio legis (arts. 9.3, de la Constitución y 2.1.º del CC), constituyen el fundamento del principio de inexcusabilidad del

estos dos principios han experimentado una interesante evolución, a la que hay que prestar atención si consideramos que sobre ellos descansa la eficacia<sup>12</sup> y, en cierta medida, la justicia del sistema.

Los cambios a los que voy a hacer alusión se introducen en nuestro Derecho positivo con ocasión de dos destacados acontecimientos de la vida jurídica española:

1.º) La reforma del Título preliminar del CC en 1974, trae consigo la aceptación de un nuevo fundamento –objetivo– del principio de inexcusabilidad del cumplimiento de las leyes.

2.º) La Constitución española de 1978, refuerza –ampliando su contenido– el principio de publicidad de las normas.

Volvamos un instante la mirada a las normas sobre las que incidirían la reforma del Título preliminar y, después, la Constitución española. El Proyecto de CC de 1851, como finalmente el texto definitivo del CC de 1889, comenzaban sentando las bases necesarias para la eficacia de las leyes en general: La exigencia de publicidad de las normas como requisito de eficacia estaba implícita en el artículo 1.º, que iba seguido de la declaración general de eficacia de las leyes con independencia de que fueran conocidas o no por los sujetos a quienes fueran aplicables (art. 2.º).

Artículo 1.º Pr. CC 1851.– «Las leyes son obligatorias y surten efecto desde el día que en ellas mismas se designe; y en su defecto lo surtirán, en la Península a los diez días siguientes al de su inserción en la Gaceta oficial del Gobierno; en las Islas Baleares a los veinte, y en las Canarias a los treinta»<sup>13</sup>.

Artículo 2.º Pr. CC 1851.– «La ignorancia de las leyes no sirve de excusa».

Consecuencia de declarar la eficacia de las normas fue disponer que serían aplicables con independencia del conocimiento que se tuviera de ellas<sup>14</sup>. Estos mismos principios abrían el CC

---

*cumplimiento de las leyes, consagrado en el artículo 6.1.º*». El autor subraya la importancia del sistema de publicidad de las leyes para justificar el principio de inexcusabilidad. Sin publicidad, este principio carecería de todo sentido, pues conduciría a una absoluta arbitrariedad. Denuncia el problema del defectuoso sistema de publicidad de las leyes e impulsa la idea de una simplificación mayor de las leyes.

<sup>12</sup> El artículo 6 CC encabeza el capítulo III (rubricado «Eficacia general de las normas jurídicas») del Título preliminar («De las normas jurídicas, su aplicación y eficacia»).

<sup>13</sup> Florencio GARCÍA GOYENA (*Concordancias...*, 1852, artículo 1.º) explica que la inserción en la Gaceta oficial equivale a la promulgación, aunque para surtir todos sus efectos se combina con las distancias (p. 1). Más adelante indica que se presumirá *iuris et de iure* que la ley es conocida en los plazos designados por el artículo (p. 2).

<sup>14</sup> Este segundo artículo es una consecuencia del anterior; afirma GARCÍA GOYENA (*Concordancias...*, 1852, art. 2.º, p. 3). El autor establece la concordancia entre la fórmula plasmada en el Proyecto y el resultado de una combinación de reglas romanas que llegó a



de 1889, texto conforme al cual fueron explicados por el profesor De Castro<sup>15</sup>. Tras la reforma del Título preliminar del CC en 1974, la versión actual de estos dos preceptos la encontramos en los vigentes artículos 2.1 y 6.1 del CC, respectivamente.

Artículo 2.1 CC.—«Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellas no se dispone otra cosa»<sup>16</sup>.

---

ser adoptada por los intérpretes del Derecho Romano: «La ignorancia del derecho perjudica para adquirir lucro, no para evitar el daño». Parece que la regla romana vendría a establecer que la ignorancia de las leyes puede tener efectos diversos según cuál sea el supuesto de hecho: «La regla —explica— era cierta en este sentido. Por ignorancia del derecho entregué ya la cosa: no podré repetirla: me obligué a entregarla, pero todavía la poseo; si se me pide, podré defenderme y retenerla: llámase, pues, lucro recuperar lo ya dado o perdido; y evitar el daño, la conservación de lo que todavía se posee».

<sup>15</sup> Antes de reformarse el Título preliminar en 1974, el primer artículo del CC disponía que «Las leyes obligarán a los veinte días de su promulgación, en la Península, Canarias y territorios de África sujetos a la legislación peninsular». Federico DE CASTRO Y BRAVO (*Derecho civil...*, 1955, pp. 699-702) explicaba que el concepto «leyes», según los *antecedentes legales*, abarcaba todo tipo de normas jurídicas de carácter general, civiles o no, incluyendo decretos y órdenes. El plazo de veinte días se contaba —según indica el profesor De Castro— a partir del siguiente de terminarse de insertar la disposición en el «Boletín Oficial del Estado» (que había pasado a sustituir a la Gaceta). No obstante, la norma tenía carácter dispositivo.

En cuanto al principio según el cual «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», Federico DE CASTRO Y BRAVO (*Derecho civil...*, 1955, pp. 586-587), explicaba que la norma se limita a declarar (...). No impone la obligación de conocer las leyes, ni implica una condena de los que ignoran el Derecho. Se afirma la voluntad de que el Derecho se cumpla. La organización jurídica establecida ha de ser realizada, y no se puede dejar pendiente de la conducta de los particulares, de su conocimiento o de su ignorancia, de su curiosidad o descuido la realización del plan orgánico del Estado. El profesor De Castro continuaba entonces señalando que, en determinados supuestos, el error de Derecho era tenido en cuenta por la ley, que ocasionalmente podía asociarle algunos efectos jurídicos. Las explicaciones del profesor De Castro se adelantaron y probablemente incidieron en la reforma del Título preliminar en 1974, que añadirá un segundo inciso al antiguo artículo 2 (el conjunto compone el actual art. 6.1 CC), conforme al cual «el error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen».

<sup>16</sup> La referencia a *las leyes* es general y se refiere a toda disposición con independencia de su rango. La norma estatal se publicará en el BOE, mientras que la norma autonómica será publicada además en el diario oficial o boletín correspondiente. Las disposiciones jurídicas se han de publicar oficial y formalmente de tal manera que los ciudadanos puedan razonablemente tomar conocimiento de su existencia y contenido, hasta el punto de que la ley no publicada carece de los efectos que le son propios (Pablo SALVADOR CODERCH; «Art. 2.º», en *Comentario...*, 1993, p. 13). Miguel COCA PAYERAS («Art. 2», en *Comentarios...*, 1992, pp. 421-422) incide en que la norma es de aplicación general a todo el Ordenamiento, sin perjuicio de que puedan existir reglas especiales en algún sector, o reglas peculiares de vigencia. A juicio del autor, es una norma subsidiaria, y se refiere —según doctrina y jurisprudencia— no sólo a las leyes en sentido estricto, sino a cualquier norma o conjunto normativo general emanada del Estado o disposiciones jurídicas de carácter general (por ejemplo, se aplicaría al Real Decreto, a las Instrucciones, Circulares,...). La publicación —estima el autor— es un presupuesto general, sin excepción alguna, de la vigencia de las leyes (p. 443), y el fundamento de esta exigencia se encuentra en que tanto quienes aplican la ley, como aquellos a quienes se les aplica, deben tener posibilidad de conocerla (arts. 1.7 y 6 CC), exigencia que se eleva al rango de garantía constitucional (art. 9.3 CE).

Artículo 6.1 CC.—«*La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. El error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen*».

### 3.1 El principio de inexcusabilidad del cumplimiento cambia de fundamento: del deber de conocer la norma aplicable (fundamento subjetivo), al interés general en la eficacia del Derecho (fundamento objetivo)

La reforma del Título preliminar del CC respetó las dos normas antes citadas<sup>17</sup>, que se mantuvieron, pero añadió un segundo párrafo al artículo 6.1 del CC. Este nuevo párrafo plasmaba un aspecto que la doctrina venía salvando al interpretar el principio de que *la ignorancia de las normas no excusa de su cumplimiento*, y que se refería al error de derecho. En su labor interpretativa, nuestros civilistas habían matizado que se admitía que el error de derecho pudiera tener efectos cuando ello estuviera expresamente previsto por la ley. Sus afirmaciones iban acompañadas de un planteamiento de fondo que —según indicaré— se separaba de la versión romanista recogida por García Goyena, y que condujo a una reinterpretación del fundamento mismo de la norma.

El CC de 1889 había recibido la concepción del Derecho romano postclásico que tiende a apreciar un deber general de conocer el Derecho, con la consiguiente noción de culpa o presunción de negligencia como base del principio que permite aplicar el Derecho a quien haya incumplido su deber de conocerlo<sup>18</sup>. Con la intro-

<sup>17</sup> La reforma del Título preliminar del CC (Ley de Bases de 17 de marzo de 1973, y texto articulado aprobado por el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, BOE de 9 de julio de 1974), que supuso la ordenación sistemática de las materias que en él se contienen, y la introducción de algunas aportaciones (innovaciones y transformaciones), dejó subsistentes, entre otras, la norma relativa al tiempo de entrada en vigor de las leyes (actual art. 2.1 CC) y la que no exonera del cumplimiento de la ley a quien ignora su contenido (actual art. 6.1 CC), aunque se modificara el orden de su articulado. Sobre la reforma (génesis, panorámica y aportaciones) puede verse, entre otros, el trabajo de HERNÁNDEZ GIL, «Génesis...», 1975, pp. 7-20.

<sup>18</sup> Contenida en el Proyecto de 1851, la concepción romana del fundamento de la norma —que se había recogido en el Derecho de las Partidas— se hereda, de modo implícito, al pasar la norma del Proyecto al texto del CC de 1889. GARCÍA GOYENA (*Concordancias...*, 1852, p. 3) destaca especialmente la concordancia de la norma del Proyecto con una regla de Las Partidas, que no sólo es aplicable a normas prohibitivas o sancionadoras, sino que *comprende también lo civil y dice*: «Tal escusanza non debe valer: ca tenemos que todos los de nuestro señorío deben saber estas leyes» (P.5, T. 14, L. 31). A renglón seguido, añade: «*Este mismo es el espíritu y sentido de nuestro artículo 2: en este concepto se hallan redactados el 989 —relativo al error en los contratos— y el 1895 —que se refiere al error en el pago—. Es una consecuencia del artículo anterior: vé lo en él expuesto* (art. 1 del Proyecto, relativo a la obligatoriedad de las leyes desde el momento en que surten efectos, y a su promulgación): *nadie puede excusarse con la ignorancia de lo que ha debido y podido saber, porque a nadie excusa su propia falta*».



ducción en el texto reformado del CC, de la consideración expresa del error de derecho, se abandona el fundamento romanista post-clásico del principio y se niega que exista un deber de general de conocer el Derecho<sup>19</sup>.

Desde este modo, pasó a considerarse como fundamento de la norma exclusivamente el interés general, que exige que el Derecho se aplique con independencia del grado de conocimiento subjetivo<sup>20</sup>. Este desplazamiento del fundamento de la norma pone de

<sup>19</sup> Asociada a la formulación romana de la norma (al deber de conocer el Derecho), se encontraba la idea de la inexcusabilidad del error, que pronto llevó a distinguir entre el error de derecho y el error de hecho (siendo este último excusable por ser compatible con la diligencia humana). El legislador del CC, abrió paso a la consideración del error excusable (que en ocasiones podrá serlo el error de derecho), como lo muestra desde el inicio la existencia en el CC de disposiciones especiales que concretan los efectos de distintos supuestos de error de derecho. La doctrina y jurisprudencia irá desarrollando, vigente ya el CC, la tesis que finalmente queda incorporada al texto legal tras la reforma de 1974, según la cual se admite que el error de derecho pueda tener efectos en los casos previstos por el legislador. En este sentido, Ángel LUCINI CASALES («La ignorancia...», 1977, pp. 212, 224-226, 229 y 236); Enrique RUIZ VÁDILLO («El nuevo Título...», 1976, p. 810); o Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ («Artículo 6, apartado I», en *Comentarios...*, 1992, pp. 674-682), que subraya el influjo que debió tener, en este punto, la doctrina del profesor De Castro. Sobre el proceso histórico de *formación y superación* de la distinción entre el error de hecho y el error de derecho, véase el estudio del profesor Antonio-Manuel MORALES MORENO, «La incidencia del error de derecho en el contrato», en *Centenario del CC (1889-1989)*, II (Madrid, 1990, pp. 1455-1489, especialmente pp. 1456-1467).

El cambio de redacción, añadiendo su segundo párrafo al texto del artículo 6.1 CC, no supone sólo distanciarse de la fórmula romana que impone el deber de conocer el Derecho, sino algo más, es rechazarla, apartarse definitivamente de ella, y dar licencia para argumentar conforme a Derecho la inexistencia de un deber de conocer las normas, en los siguientes términos: «*Si no existe el deber de conocer las normas, no puede decirse que su desconocimiento es inexcusable. De ahí que el precepto comentado admita la posibilidad del error de derecho, no para evitar la aplicación de la ley que se alega desconocer, sino para privar de eficacia a los actos jurídicos que se hayan realizado teniendo en cuenta como presupuesto ese desconocimiento o atenuar las sanciones (dentro de lo permitido por la norma)*» (Antonio GULLÓN BALLESTEROS, «Art. 6.º», en *Comentario...*, 1993, p. 33).

<sup>20</sup> Luis Díez-PICAZO y Antonio GULLÓN (*Instituciones...*, I, 1995, p. 128) advierten que la regla del deber de conocer el derecho llevó a un equivocado planteamiento doctrinal en relación con el error de Derecho, que se corrige al fundarse ahora *la regla de la inexcusabilidad del cumplimiento de las leyes en razones objetivas de efectividad social*. Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ («Art. 6, apartado I», en *Comentarios...*, 1992, p. 662) comenta que *la realización del plano orgánico del Estado no puede quedar pendiente de la conducta de los particulares, de su conocimiento o de su ignorancia, de su curiosidad o descuido*. El autor hace un estudio de la evolución de los fundamentos del precepto (pp. 665-674), e indica que la doctrina española coetánea afirma comúnmente que *el principio de inexcusabilidad del cumplimiento de las leyes se basa en el criterio objetivo de que las normas jurídicas han de tener una efectividad social con independencia de que sean o no realmente conocidas por los que deban cumplirlas*. De aquí que el fundamento de la norma no es de índole subjetiva, sino objetivo. Manuel ALBALADEJO (*Derecho civil*, I, 2004, p. 180) explica que las leyes no pueden quedar sin cumplir porque las personas no las conozcan, que no puede dejarse el Ordenamiento a merced del conocimiento que tomen de él los ciudadanos. *Pero cosa muy distinta —añade— es que se imponga a todos el deber de tomar tal conocimiento*, cuyo cumplimiento sería prácticamente imposible. Sencillamente, la ignorancia de las leyes a *nadie puede aprovechar*; esto es, la ignorancia no libera a nadie de acatar las normas. Se entiende, además, que *si la ignorancia de la ley excusase de cumplirla, ello sería como un premio al ignorante* (José Luis LACRUZ BERDEJO y otros; *Elementos...*, I, 2002, p. 195). En sentido semejante, Antonio GULLÓN BALLESTEROS («Art. 6.º», en *Comentario...*, 1993, p. 33).

manifiesto la conciencia de que no cabe imponer a los ciudadanos un deber de conocer todas las normas que les sean aplicables, deber cuyo cumplimiento sería del todo imposible incluso para los juristas más diligentes<sup>21</sup>.

La estrecha relación que vincula el principio de inexcusabilidad del cumplimiento de las normas al principio de publicidad, ha llevado a la doctrina que considera la *necesidad social* de que las normas sean de *general aplicación*, a la puja por una *política legislativa* que favorezca la difusión de las normas a fin de que el ciudadano tenga mayor posibilidad de conocerlas<sup>22</sup>.

La Constitución española de 1978 reforzó el principio de inexcusabilidad del cumplimiento, con los principios de igualdad (art. 14)<sup>23</sup> y de legalidad (art. 9).

### 3.2 El principio de publicidad de las normas amplía su ámbito: de la publicación oficial (aspecto formal), a la política de difusión eficaz del conocimiento de las normas (aspecto sustantivo)

En el siglo XIX nace la moderna publicidad, que se impulsa desde entonces y hasta hoy, con medidas que suponen un avance continuo: constituyen hitos en esta progresión, la creación de un órgano oficial de publicación que permita a los poderes públicos comunicarse –con la eficacia jurídica que corresponda– con los ciudadanos (primero, a través de la Gaceta; más tarde, por medio

<sup>21</sup> En este sentido, Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ («Introducción» a la obra *La proliferación...*, 2004, pp. 16-17) ha puesto de relieve que *el incremento desmedido de las leyes* ha llevado a una situación de perplejidad para el ciudadano, que permite afirmar que la formulación del principio recogido en el artículo 6.1 CC, *aun reconociendo los importantes paliativos introducidos (...) por la dogmática moderna y las decisiones legislativas (...) suena* –como expresara Eduardo García de Enterría– *«casi como un sarcasmo, pues no hay persona alguna, incluyendo a los juristas más cualificados que pueda pretender hoy conocer una minúscula fracción (...)»*.

<sup>22</sup> Entre otros, Ángel LUCINI CASALES («La ignorancia...», 1977, pp. 220-221, 225), quien –al hilo de estos mismos argumentos– reflexionaba: *«Ciertamente que nunca estaría de más, ni merecería juicios desfavorables, una política legislativa dirigida a facilitar el conocimiento de las leyes por parte de la mayoría de los súbditos de un país, (...). Pero una cosa es que sea justa y saludable para la sociedad toda medida encaminada a posibilitar el conocimiento de las leyes –ya que en la misma medida en que aumente tal conocimiento se robustece la posibilidad de cooperar a la realización del Estado de Derecho– y otra, muy distinta, es establecer presunciones irreales, e incluso disparatadas, de que tal conocimiento existe o es posible adquirirlo, para atribuir consecuencias condenatorias a cualquier desconocimiento»*. En épocas en las que se ha desarrollado una política legislativa tendente a facilitar el conocimiento de la norma aplicable (por ejemplo, en la etapa codificadora), se aprecia una mayor imputabilidad hacia el ciudadano que desconoce el derecho (p. 216).

<sup>23</sup> El artículo 14 CE plasma el principio de igualdad ante la ley, *sin que pueda prevalecer* sobre este principio ningún tipo de *circunstancia personal o social*.

del BOE <sup>24</sup>), el CC (que expresamente asocia la eficacia de las leyes al requisito de su publicación en el BOE) y, por último, la Constitución española de 1978 <sup>25</sup>.

Con la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, el principio de publicidad de las normas admite un desarrollo mayor. La publicidad de las normas no sólo debe entenderse ya en el sentido estricto del artículo 2.1 del CC, como relacionada con su publicación en un boletín oficial, sino que desde 1978 la publicidad de las normas debe interpretarse, en el contexto más amplio

---

<sup>24</sup> Los orígenes del «Boletín Oficial del Estado» aparecen publicados en la página oficial del BOE, [www.boe.es/ges/organismo/historia.php](http://www.boe.es/ges/organismo/historia.php) (fecha de consulta, 21 de diciembre de 2004). Conforme a estos datos, puede decirse que, aunque la Gaceta ya existía desde el siglo XVII, como *primer periódico de información general que surge en España*, luego denominada «Gazeta de Madrid» (en 1697), y cuya impresión asumiría después la Corona (con Carlos III, en 1762, a modo de privilegio), no pasará a convertirse en un *órgano de expresión legislativa y reglamentaria* hasta 1836. En la web oficial citada se explica que *el Gobierno de Burgos durante la Guerra Civil utilizó la denominación «Boletín Oficial del Estado» para distinguirse de la Gaceta de la República utilizada por el Gobierno republicano. La denominación «Boletín Oficial del Estado» se mantuvo desde octubre de 1936 hasta 1961. Desde esta fecha hasta 1986 pasó a denominarse «Boletín Oficial del Estado»-Gaceta de Madrid, a partir de 1986 recuperó el nombre de «Boletín Oficial del Estado»*. El legislador ha querido dar una regulación jurídica separada al diario oficial del Estado, y al organismo autónomo BOE: en la breve exposición de motivos del Real Decreto 1511/1986, de ordenación del diario oficial del Estado, indica expresamente la conveniencia de *diferenciar las normas reguladoras del diario oficial propiamente dicho, que se comprenden en el presente Real Decreto, con independencia de las que afectan a la organización, funcionamiento y financiación del organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado»*. El Real Decreto de 1986 califica al «Boletín Oficial del Estado» como diario oficial del Estado español, *órgano de publicación de las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria, así como de las comunicaciones enunciadas en el presente Real Decreto* (art. 1). El Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre, aprobó el Estatuto del Organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado». La norma se suma a las que con anterioridad han dotado de un régimen jurídico al BOE (en 1948, 1957, 1960, 1986, 1997), y perfila el funcionamiento de este organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia.

<sup>25</sup> El tránsito de la antigua *publicación material* de las normas (pregones, lecturas públicas,...), vigente hasta mediados del siglo XIX (compatible con otros procedimientos tales como los edictos, bandos, *veredas*, o *la impresión de la ley en publicaciones privadas periódicas*,...), hacia la denominada *publicación formal* propia del Estado moderno, tiene como *elemento diferenciador* –a juicio de Miguel COCA PAYERAS («Art. 2», en *Comentarios...*, 1992, pp. 444-446)–, el de una *propia sede impresa*. *Se crea un Boletín o Diario* –explica– *que es el lugar, el único, en el que deben publicarse las leyes. De esta forma las leyes no sólo aparecen en un texto escrito impreso, sino formando parte de una publicación impresa cuyo fin es precisamente el de darles publicidad*. Como ejemplo, cita el Decreto de 27 de abril de 1870 (Gaceta de Madrid de 28 de abril de 1870), conforme al cual quiso hacerse de la Gaceta un *órgano oficial de los poderes públicos (...), un órgano importante que dé publicidad no sólo a los actos oficiales (...)*. Después se exigirá legalmente la publicación de las leyes como requisito de eficacia (con la promulgación del CC, *publicación formal vigorizante*) y finalmente la publicidad de las normas se elevará a rango de principio constitucional (art. 9.3 CE). Uno de los últimos pasos en esta destacada trayectoria de la publicidad de las normas lo constituye el Real Decreto 1511/1986, de ordenación del diario oficial del Estado, en el que se dispone el carácter *oficial y auténtico* del texto de las normas publicadas en él, que es el *diario oficial del Estado español* y el *órgano de publicación de las Leyes*, lo que –a juicio de Miguel COCA (p. 453) confiere al BOE un carácter exclusivo no predicable hoy de otras publicaciones.

del Estado social y democrático de Derecho que proclama el texto constitucional, como un imperativo dirigido al Estado, de favorecer y fomentar la difusión del conocimiento de la norma aplicable (conforme a las garantías previstas en el artículo 9 de la Constitución española, entre otros). El cumplimiento por parte del Estado de esta exigencia de publicidad debe progresar al compás de las nuevas tecnologías.

Ciertamente, la garantía constitucional de la seguridad jurídica permite hablar de un derecho de los ciudadanos a la certeza en el ámbito jurídico<sup>26</sup>. Pero además, junto a la seguridad jurídica y otras importantes garantías interrelacionadas, el artículo 9 de la Constitución española erige al principio de *publicidad de las normas* en garantía constitucional<sup>27</sup>. En este contexto, se denunciaba hace unos años que el *sistema de publicación de las normas no cumple adecuadamente los principios de publicidad y seguridad jurídica que la Constitución garantiza (art. 9.3)*<sup>28</sup>. Y es que no se trata tan sólo de publicar las normas en un diario oficial. Siendo la publicación de las normas un presupuesto del Derecho positivo, resulta insuficiente para la realización de las garantías constitucionales de publicidad y seguridad jurídica.

El imperativo constitucional de publicidad de las normas no debe entenderse *como sinónimo de publicación* en periódicos oficiales, sino como veto al *carácter oculto de las normas*<sup>29</sup>. El principio de publicidad no queda reducido a la publicación de las normas, prevista en la Constitución y en las leyes<sup>30</sup>. Su ámbito de operativi-

<sup>26</sup> José Luis VILLAR PALASÍ y José Luis VILLAR EZCURRA («El derecho...», 1993, p. 101) definen la certidumbre jurídica como *la expectativa razonable que todo ciudadano puede esperar, en un Estado de Derecho, para conocer la regulación aplicable a una conducta determinada*.

<sup>27</sup> Las garantías previstas en el artículo 9 de la Constitución española se refuerzan unas a otras, están interrelacionadas. Como advierte Fernando GARRIDO FALLA («Art. 9», *Comentarios...*, 2001, pp. 177-180), la seguridad jurídica *exige conocer de antemano cuáles son las consecuencias jurídicas de los propios actos*. La seguridad jurídica comprende *la certeza del Derecho* (claridad, precisión, publicación), la *irretroactividad* de las normas sancionadoras o limitativas de derechos, y la *jerarquía normativa*. El autor recuerda que *crear el Derecho secretamente carecería de sentido*: la vigencia y eficacia de las normas jurídicas depende de su publicación *pues se comprende la necesidad de que su contenido sea comunicado y dado a conocer a la colectividad, es decir, a las personas que puedan resultar afectadas por sus efectos u obligadas a su cumplimiento*.

<sup>28</sup> Fernando SAINZ MORENO, «La publicidad...», 1993, p. 122. A juicio del autor, los destinatarios de las normas deberían poder conocerlas con exactitud y facilidad. Este es un *presupuesto ineludible* para la realización del Estado de Derecho, a cuya realización no contribuye la insatisfactoria regulación de la publicación de las normas.

<sup>29</sup> Luis Díez-PICAZO y PONCE DE LEÓN, «Constitución...», 1979, p. 657.

<sup>30</sup> En cuanto a la publicación de las normas, en la Constitución española expresamente se declara: 1.º) que la publicación *inmediata* de las leyes será ordenada por el Rey, que las *sancionará en el plazo de quince días* desde que éstas hayan sido aprobadas por las Cortes, y las promulgará (art. 91 CE); 2.º) que la Constitución entra en vigor el mismo día de su publicación en el BOE (disposición final CE); y 3.º) que los Tratados internacionales, *una*

dad es más amplio<sup>31</sup>. En sentido positivo, el contenido de esta garantía constitucional debe entenderse reforzado por la exigencia de una potenciación de las vías de publicidad de las normas<sup>32</sup>. Los poderes públicos en España ya han realizado importantes avances en este sentido: actualmente, el acceso al conocimiento de las normas jurídicas se realiza no sólo a través de la difusión del BOE en soporte papel, sino también a través de Internet, donde puede consultarse de forma gratuita el BOE, con servicios que permiten también el acceso a las leyes vigentes en general.

---

vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno (art. 96.1 CE). La Constitución española no detalla más en este sentido, por lo que hay que acudir entonces al Derecho común [artículo 2.1 CC, y –para los tratados internacionales– al artículo 1.5 CC], y estar a lo que indiquen las leyes singulares (así, el art. 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que *para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario oficial que corresponda*). Sin embargo, la Constitución sí especifica que *las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado»*, incluidos –en su caso– los votos particulares (art. 164.1 CE). José Luis VILLAR PALASÍ y Emilio SUÑÉ LLINAS («Art. 9.º», en *Comentarios...*, p. 560-561) explican la relevancia que tiene esta disposición, *en cuanto que una sentencia del Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de una ley afecta al ser concreto del ordenamiento jurídico, siendo de todo punto necesaria la publicidad*.

A juicio de estos autores, el principio de publicidad debe aplicarse no sólo a las leyes sino también a los reglamentos, que deberán ser publicados, así como las circulares, *aun cuando éstas sean meras normas administrativas internas*. La Constitución supondría una extensión del principio de publicidad más allá de lo previsto en el CC. La exigencia de publicidad se cumpliría no sólo por la publicación en el BOE, sino también por la publicación de las normas autonómicas en los boletines o diarios de las correspondientes Comunidades Autónomas, o –en su caso– por la publicación de las normas emanadas de las provincias y municipios (ordenanzas, bandos, edictos,...) en los diarios o boletines locales. Sin embargo, estiman dudoso que la exigencia de publicidad puedan cumplirla los boletines oficiales ministeriales, e indican que *es postulable* la necesaria publicación de las normas de los Colegios profesionales. A su juicio, puede decirse que el legislador no refiere el principio de publicidad sino a *las normas escritas*. En cuanto a la costumbre (fuente del Derecho, artículo 1 CC), lleva implícita necesariamente una cierta forma de publicidad o conciencia social de su existencia, y algo semejante ocurre en relación con los principios generales del Derecho (también fuente del Derecho, artículo 1 CC), que se deducen de las demás normas –que son públicas– y, en este sentido, gozan necesariamente de una cierta forma de publicidad.

<sup>31</sup> Paloma BIGLINO CAMPOS; *La publicación de la ley*, 1993, pp. 29-30. A juicio de la autora el principio de publicidad exige algo más que la publicación de las normas, porque este principio *es el que logra salvar la distancia que separa al ciudadano del parlamentario en un régimen representativo*, y por lo tanto, *requiere, por ejemplo, que el proceso a través del cual la ley adquiere su redacción definitiva se realice, en sus fases esenciales, de manera que la opinión pública pueda tener acceso al mismo*.

<sup>32</sup> El Diccionario de la Real Academia Española (1992) define la *publicidad*, entre otras acepciones, como el «*Conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos*». Esta definición la trae a colación Fernando SAINZ MORENO («La publicidad...», 1993, p. 122), para indicar que *lo que la Constitución garantiza es la «publicidad» de las normas, algo más que su mera «publicación» en un boletín oficial. La «publicación» es un requisito mínimo esencial que determina la entrada en vigor de la norma y permite conocer su texto completo. La «publicidad» presupone la publicación de la norma pero, además, implica su efectiva divulgación por cualquier medio adecuado para ello*.

En el *website* del «Boletín Oficial del Estado» [[www.boe.es](http://www.boe.es)] existen enlaces a las páginas *web* de los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas y Provinciales, así como al Diario Oficial de la Unión Europea. El organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado» ofrece a los ciudadanos el acceso a sus bases de datos: el portal *Iberlex* presta un servicio de información legislativa estatal, autonómica y comunitaria, a través de diversos buscadores, incluido el buscador por materias [<http://iberlex.boe.es>]<sup>33</sup>.

## II. LA PUBLICIDAD ELECTRÓNICA DE LAS NORMAS

La implantación de las nuevas tecnologías comporta indudables avances en los medios de difusión del conocimiento de las normas. El hecho de disponer de estos medios, unido a la consideración del *maremagnum* normativo en que vivimos inmersos, permite afirmar que hoy en día, ni siquiera la publicación oficial *on line* de las normas jurídicas es suficiente para la realización de la garantía constitucional de publicidad de las normas. A mi juicio, la realización de este principio admite y demanda una ordenación estatal *on line* de las normas jurídicas aplicables, que facilite su localización. Los servicios que ofrece actualmente el BOE en Internet, recién descritos en el epígrafe anterior, se aproximan a este objetivo y suponen un notable desarrollo en la realización práctica del principio constitucional de publicidad de las normas.

### 1. DE LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA A LA ORDENACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS NORMAS

La sociedad de la información cuenta con las mejores herramientas para hacer posibles las aspiraciones de publicidad y ordenación normativa propias de los juristas de todos los tiempos<sup>34</sup>. La publicación de las normas y la adecuada difusión del conocimiento de las mismas cuentan hoy con los mejores medios.

<sup>33</sup> Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2004.

<sup>34</sup> Sirve como muestra de esta preocupación de nuestros juristas, el balance del siglo XIX que hace Marta LORENTE SARIÑENA (*La voz del Estado...*, 2001). Tras comentar que *a lo largo de casi todo el siglo no se pudo contestar con claridad a dos importantes interrogantes: ¿qué normas estuvieron vigentes? y, sobre todo, ¿en virtud de qué criterios debieron reputarse como tal?*, recoge el testimonio de la preocupación que manifestaron autores tales como M. Falcón [*«decidir cuáles de estas leyes están vigentes (...) es el trabajo más difícil del jurisconsulto»*], o J.M. Antequera [*«Y mientras nos regimos por esta variedad de leyes y Códigos, correspondientes a todas las edades y a todas las civilizaciones (...) nos atrevemos a acusar a D. Alfonso XI porque no hizo en el siglo XIV lo que nadie se atreve a hacer en el siglo XIX»*] (pp. 167-168).



En relación con el primero de estos aspectos –la publicación de las normas–, se constata que la realidad social contemporánea pre-dispone favorablemente hacia una comprensión más amplia del mismo. Si el artículo 2 CC –cuando dispone como regla general que las normas jurídicas entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE<sup>35</sup>–, debe interpretarse conforme a *la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad* de la norma (art. 3.1 CC), no es ilógico interpretar que la publicación de las normas por medios electrónicos pueda tener la misma eficacia jurídica que la publicación de las normas en soporte papel. La coexistencia de ambos medios no sólo está confirmada por la práctica que sigue actualmente el BOE, sino que entra en las previsiones del régimen jurídico del diario oficial del Estado<sup>36</sup>. No obstante, en la *web* oficial del BOE se destina una página a un *aviso jurídico* calificado como *importante*, que introduce una *cláusula de exención de responsabilidad* en virtud de la cual *únicamente el texto impreso de las disposiciones*

<sup>35</sup> Cuando Miguel COCA PAYERAS («Art. 2», en *Comentarios...*, 1992, pp. 446 y 447) se refiere a la posibilidad de modificar el sistema establecido de publicidad formal por otro distinto, afirma que la Constitución no impone un medio concreto *o soporte de la publicidad* y, por lo tanto, el legislador ordinario puede concretarlo, si bien la Constitución sí impone *que exista tal instrumento*. Sería inconstitucional, por ser contrario a la seguridad jurídica, todo retroceso, esto es, que *si el legislador innovara en este terreno debería hacerlo manteniendo, como mínimo, los niveles de accesibilidad y autenticidad del contenido de las leyes que hoy el BOE supone*. En este sentido, Pablo SALVADOR CODERCH («Art. 2.º», en *Comentario...*, 1993, p. 13) advierte también que la publicación en el BOE *es una exigencia legal pero no constitucional*, pudiendo disponerse por ley otra cosa, o derogarse el artículo 2.1.º CC y establecer un modo distinto de publicación. Pero la publicación, en todo caso, debe realizarse (arts. 9.3 y 91 CE), y *serían rechazables –indica– incluso constitucionalmente, cambios a menos, a una forma de publicidad de eficacia claramente inferior desde la perspectiva del conocimiento de las normas jurídicas y cambios insólitos o intempestivos, en contra del principio de seguridad jurídica (art. 9.º 3 CE)*.

<sup>36</sup> El artículo 23 del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, dispone expresamente: *«Además de la edición en papel impreso, se realizarán ediciones en los soportes técnicos que resulten aconsejables para el mejor servicio del público»*. Cuestión distinta, aunque próxima, es la relativa a los originales presentados para su publicación en el BOE: está dispuesto que los originales puedan presentarse en distintos soportes técnicos, incluido el electrónico (art. 15 del mismo Real Decreto). El soporte electrónico facilita que la inserción se realice en *los mismos términos* que el original, conforme está previsto (en el mismo art. 15). De otro lado, el Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado», *faculta al Ministro de la Presidencia para establecer las garantías y especificaciones con arreglo a las cuales los originales destinados a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» podrán remitirse a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos*, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este último artículo versa sobre la incorporación de medios técnicos a las Administraciones Públicas, y dispone que los documentos emitidos *por medios electrónicos, informáticos o telemáticos*, gozarán de la *validez y eficacia* de los documentos originales, *siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación (...)*.

*publicadas en el diario «Boletín Oficial del Estado», tiene la consideración de oficial y auténtico. El BOE no asume responsabilidad alguna en relación con la información ofrecida por cualquier otro medio o soporte distinto de su «Diario Oficial», ni –claro está– por el uso que pudiera hacerse de la misma debido a errores, erratas, omisiones o manipulación de la misma*<sup>37</sup>.

Con mayor fuerza aún se impone la utilización de las nuevas tecnologías en relación con el otro aspecto de la publicidad, la difusión de las normas mediante sistemas que faciliten el conocimiento o el acceso a la normativa aplicable. Para lograr una adecuada difusión del Derecho, es necesario desarrollar la técnica de la indexación legislativa. Consiste esta técnica en reunir las normas jurídicas aplicables en un solo recipiente normativo electrónico, y ordenarlas mediante sistemas de búsqueda avanzada. En esa tarea de indexación de la normativa aplicable, es imprescindible la incorporación inmediata de las normas recién publicadas, para garantizar la actualidad de la información. La finalidad que se persigue es ofrecer a los ciudadanos un buen servicio de información legislativa en red.

Los dos caracteres de la publicidad (la publicación y la adecuada difusión del conocimiento de las normas) se aproximan cuando hablamos de la sociedad de la información: porque un fruto de la difusión en masa de las nuevas tecnologías es la posibilidad de que las normas, a la vez que son publicadas formalmente, sean indexadas en los servidores oficiales de información legislativa de los que trataremos de inmediato [*infra* III]. La necesidad y la utilidad de estos servicios no resulta indiferente a los responsables de los poderes públicos, como lo muestran las numerosas iniciativas emprendidas en sentido semejante. Por esta razón, parece conveniente que la función de publicación de las normas se realice por un único organismo, que a su vez sea el encargado de ofrecer a los ciudadanos un servicio oficial de búsqueda de la normativa aplicable por medio de las nuevas tecnologías (acceso *on line* a la base de datos oficial de legislación).

## 2. LA REIVINDICACIÓN DEL ACCESO AL DERECHO POSITIVO VÍA INTERNET

La reivindicación del acceso *on line* a la norma aplicable tiene a su favor argumentos de peso. Nos centraremos en los dos siguien-

---

<sup>37</sup> En [www.boe.es/g/es/ayuda/avisojur.php](http://www.boe.es/g/es/ayuda/avisojur.php) (fecha de consulta: 21 de diciembre de 2004). La cláusula advierte también que el BOE no garantiza *que su servicio no quede interrumpido o afectado por problemas técnicos, y no asume responsabilidad alguna respecto de dichos problemas.*

tes: 1.º, En la Constitución española de 1978 se contempla el interés de los ciudadanos en que la seguridad jurídica quede garantizada; y 2.º, El espacio europeo, por otra parte, es un foro desde el cual el interés por el dinamismo económico, tan dependiente siempre de la seguridad jurídica, es empleado directamente como argumento en este sentido, con mayor fuerza.

## 2.1 Como exigencia en el ámbito de la Constitución española

La vigencia de leyes generales, unida a la proliferación de leyes especiales, la consideración de que este fenómeno se reproduce a nivel estatal y autonómico, y la consideración de que es creciente la normativa europea e internacional aplicable a los españoles, supone para el ciudadano contemporáneo un inquietante fenómeno que, del mismo modo que es generado por la actual configuración del Estado, debe también ser resuelto por los poderes públicos desde las mismas instituciones estatales<sup>38</sup>.

Se trata de una competencia que debe asumir el Estado, la de garantizar a los ciudadanos gratuitamente el acceso a la norma aplicable. Y es exigible en el marco de la Constitución, porque la actual proliferación legislativa amenaza la seguridad jurídica y afecta también al principio de legalidad<sup>39</sup>. Se ha comparado, en

---

<sup>38</sup> En este sentido se ha pronunciado Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ («Introducción» a la obra *La proliferación...*, 2004, p. 23): «Y aun me atrevería a añadir –afirma– que esta tarea se va a presentar cada vez más como un deber del Estado, porque tampoco me parece dudoso que es al Poder público como guardián del ordenamiento a quien corresponde velar por una aplicación hacendera de la normativa vigente de los ciudadanos».

<sup>39</sup> Entre otros, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Justicia...*, 2000) ha denunciado la muerte del positivismo a manos del *legalismo exacerbado*, fenómeno que *afecta gravemente al propio basamento del sistema jurídico y a sus dos valores centrales, la justicia y la seguridad jurídica*. A su juicio, ésta es una *consecuencia inesperada del predominio formal absoluto de las Leyes, con el que se pensó llegar a eliminar a todas las demás fuentes del Derecho*. La estabilidad y el orden social se remiten hoy a la Constitución y a los principios generales del Derecho (pp. 101-104). La observación del creciente recurso a la alegación de los principios generales del Derecho que –por efecto del marasmo normativo– conduce a la simplificación, ha sido puesta de relieve también por José Luis PALMA FERNÁNDEZ (*La seguridad jurídica...*, 1997, pp. 88 y 89): «La buena fe en los negocios privados o el principio de conservación del acto administrativo (...), por poner simples ejemplos –indica–, son progresivamente más recurridos por los usuarios jurídicos frente a las construcciones altisonantes y de difícil comprensión y asimilamiento costoso». El autor deja constancia de la denuncia constante –desde la antigüedad hasta nuestros días– del mal que suponen «las muchas leyes» (pp. 19-33). En sentido semejante se ha pronunciado Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ («Introducción» a la obra *La proliferación...*, 2004, pp. 18-20), quien afirma que *semejante arsenal de disposiciones de distinto origen (...) o de distinto rango (...) generan desconfianza, inseguridad*, hasta el punto que se hace necesario *superar el culto a la norma legal para velar por la misma seguridad jurídica; tanto que, de alguna manera, se está produciendo una cierta revisión del mismo principio de legalidad*. José Luis VILLAR PALASÍ y José Luis VILLAR EZCURRA («El derecho...», 1993, pp. 79-104) diagnostican la tendencia de nuestro Derecho al caos, que *propiciará el naci-*

este sentido, la multinomía a la anomía<sup>40</sup>. Y no se duda en calificar de enemigo de la seguridad jurídica al proceso de profusión de normas excesivamente rápido o precipitado<sup>41</sup>. Esta proliferación legislativa ha sido calificada como reto o *desafío para el Estado de Derecho*<sup>42</sup>.

Si la seguridad jurídica está amenazada por la proliferación legislativa, el Estado deberá promover las medidas necesarias para

---

*miento de un nuevo sistema jurídico* (pp. 93 y 101). *Las garantías del ciudadano* –advierten– *están comenzando a convertirse en un puro formalismo sin contenido real debido a la convergencia de múltiples factores*, entre los cuales incluyen, en primer lugar, *la inflación creciente de nuestro sistema normativo cada vez más cargado de disposiciones de la más diversa índole y procedencia* (pp. 79 y 80). En su estudio incluyen una tabla del número de disposiciones que tan sólo el Estado ha publicado anualmente desde 1940 hasta 1991, en la que se observa un crecimiento progresivo e irregular, arrojando una media de 2.365 disposiciones por año, sólo estatales, sin tener en cuenta por tanto ni las dispuestas por las Comunidades Autónomas ni las normas europeas; complejidad normativa que puede resolverse, en cuanto al número de disposiciones, mediante *bancos de datos adecuadamente informatizados*, pero complejidad que radica básicamente –indican– en la *colocación, prácticamente aleatoria*, de estas normas en el Ordenamiento jurídico (pp. 94 y 95). A su juicio, las áreas del Ordenamiento que están codificadas gozan de mayor *inmunidad* frente al caos que diagnostican.

<sup>40</sup> Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *La calidad...*, 1998, p. 250.

<sup>41</sup> Recientemente, Juan Antonio SAGARDOY BENGOCHEA («El valor de los cimientos», sección La Tercera del diario ABC, del viernes 1 de abril de 2005) subraya importantes retos que las actuales democracias deben asumir para garantizar la seguridad jurídica. España no es un caso aislado. Por ejemplo, Guy BRAIBANT («El modelo...», 1999, p. 92) pone de relieve la preocupación que existe en el país vecino por *la inflación normativa*, a la que no duda en calificar como *un mal que invade todos los países*, en los siguientes términos: «*Se ha hablado de proliferación de textos, de inestabilidad de las normas, de abundancia de derecho, de derecho opaco. Todos estos epítetos desagradables significan que algo no va bien en nuestro sistema jurídico*». Y concluye su exposición con reflexiones tales como: «*nos encontramos (la mayoría de los países y Francia en cualquier caso) en un estado de confusión jurídica (...) del que es absolutamente necesario salir. Esta situación tiene una dimensión internacional*» (p. 101).

Afectaría a la seguridad jurídica tanto las posibles derogaciones tácitas o las normas en desuso, como los cambios normativos acelerados o las rápidas mudanzas. En este sentido, Luis Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN ha puesto de manifiesto algunos de los riesgos que la proliferación normativa genera en el ámbito de la seguridad jurídica (conferencia sobre la *Seguridad jurídica*, en el Seminario de Derecho Registral de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, codirigido por Manuel Amorós y Antonio Pau, Madrid, 25 de noviembre de 2004). A juicio del profesor, la seguridad jurídica es posibilidad de conocimiento de las normas, certidumbre sobre las normas aplicables, pronosticabilidad, predictibilidad, publicidad de las normas, irretroactividad, legalidad, comprensibilidad y claridad de las normas, entre otros factores. En definitiva, la seguridad jurídica (seguridad normativa) supone: 1.º Que las normas sean asequibles (que los operadores jurídicos las tengan a su alcance sin dificultades esenciales); 2.º Que sean normas comprensibles; y 3.º Estabilidad, que excluye cambios precipitados.

<sup>42</sup> *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* es el título del Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid (11 y 12 de noviembre de 2003), bajo la dirección de Aurelio Menéndez Menéndez y Antonio Pau Pedrón (director adjunto), que ha dado lugar a la obra que lleva ese mismo nombre, publicada por Thomson-Civitas, 2004. Al introducir su ponencia, titulada «La recodificación como remedio», Antonio PAU PEDRÓN advierte que *lo que está en juego es el Estado de Derecho; es decir, la máxima conquista y la máxima garantía de la democracia* (p. 457).

que el ciudadano tenga acceso a las normas, realizándose así la garantía constitucional. Actualmente, el servicio que las nuevas tecnologías pueden y deben prestar a la seguridad jurídica en el Estado social y democrático de Derecho no sólo es evidente, sino abiertamente proclamado y demandado<sup>43</sup>. El hecho de que actualmente sea posible ordenar racionalmente el universo normativo por medio de bases de datos electrónicas, encierra la posibilidad de avances en materia de seguridad jurídica cuya consecución es competencia estatal, autonómica y local.

Estamos ante un derecho del ciudadano. En nuestro país, de hecho, se ha incoado en un texto oficial el *derecho del ciudadano a conocer el contenido actualizado de las leyes españolas y de la Unión Europea mediante un sistema electrónico de datos fácilmente accesible*<sup>44</sup>. Además, la Administración del Estado y los operadores jurídicos son también parte interesada en esta reivindicación, ya que conforme a la vigente Constitución española de 1978, no sólo el ciudadano está obligado por la ley, sino todos los poderes públicos están *sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*<sup>45</sup> (principio de legalidad, art. 9 CE<sup>46</sup>; también, arts. 87,

<sup>43</sup> Véase, entre otros, Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO, *La seguridad jurídica* (1994, pp. 64-66), en que afirma que *la crisis derivada de la proliferación legislativa actual puede ser contrarrestada mediante el adecuado empleo de la tecnología informática*. Así, *el jurista se halla en condiciones de restablecer un equilibrio entre el incesante flujo de datos jurídicos y su capacidad para asumirlos y aprovecharlos*. También, Marcos FERNANDO PABLO y Ricardo RIVERO ORTEGA (*La publicidad...*, 2001, pp. 46-49 y 129-141).

<sup>44</sup> Punto 1.3 de la *Carta de los Derechos de los ciudadanos ante la Justicia*, redactada por un Grupo de Trabajo de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia (28 de mayo de 2001), por acuerdo unánime y con representación de los diversos grupos parlamentarios así como del Ministerio de Justicia. La elaboración de esta Carta constituía una de las prioridades de este Pacto de Estado, y debía redactarse conforme a los principios de *transparencia, información y atención adecuada* (en idéntico sentido, la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, Las Palmas, 22 de mayo de 2001).

<sup>45</sup> La sujeción expresa de los poderes públicos al principio de legalidad es característica de la Constitución española de 1978. Contrástese el artículo 9.1 de la misma, y su precedente en la Constitución de 1812, cuyo artículo 7 declaraba que *todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas*.

<sup>46</sup> José Luis VILLAR PALASI y Emilio SUÑÉ LLINAS («Art. 9.º», en *Comentarios...*, 1996, pp. 482-508) explican que la expresión *poderes públicos* del artículo 9.1 CE debe interpretarse en sentido amplio –conforme lo hace el Tribunal Constitucional– y que *abarca a todos los poderes del Estado* (p. 483). Por consiguiente, todos los poderes públicos quedan *sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*. En cuanto a la materia sobre la que existe «reserva de ley», entienden los autores que *cabe delegación legislativa pero nunca la deslegalización*, si bien cuando no exista reserva de ley es admisible que el Gobierno ejercite la potestad reglamentaria (pp. 496-498). Fernando GARRIDO FALLA («Art. 9.º», *Comentarios...*, 2001, pp. 173 y 177; y, en la misma obra, al comentar el mismo autor el «Art. 97», implícitamente, p. 1516) afirma que el principio de legalidad es la columna principal que sostiene *el edificio del Derecho Administrativo* y que este principio, en sentido estricto, se refiere precisamente a *la sumisión a la ley (...) de la actividad administrativa*. El autor admite la posibilidad de regular por vía reglamentaria materias que ni

97, 103, 106, 117 y 133 CE, entre otros). A la vista de los argumentos anteriores, y sobre todo, teniendo en cuenta que existen medios avanzados suficientes y apropiados para dar este servicio, corresponde al Estado asumir la función de un servicio de informática legislativa (arts. 1.1, 9, 10, 14, y 25 CE), que será especialmente útil desde cualquier óptica de la organización estatal, administrativa, judicial, o social. Esta reivindicación se ha expresado también en relación con la jurisprudencia<sup>47</sup>.

## 2.2 Como exigencia en el espacio jurídico europeo

En el ámbito europeo priman argumentos de índole económica. En este sentido, la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la información [COM (1998) 585] titulado «*La información del sector público: un recurso clave para Europa*», en el que plantea la importancia de que la información del sector público de los distintos estados miembros (legislativa, financiera, administrativa,...), sea accesible a los potenciales usuarios a través de las nuevas tecnologías. De modo particular, el fácil acceso a esta información por parte del sector empresarial constituye un motor de la economía en la Unión Europea. Por ejemplo, en el Libro Verde se asocia al mayor desarrollo de la información legislativa en Estados Unidos, una mayor

---

están reservadas a la ley, ni están reguladas por la ley. En diverso sentido, véase el trabajo de Francisco RUBIO LLORENTE («El principio...», 1993, pp. 9-42) sobre la vinculación de los poderes públicos por el principio de legalidad (art. 9.1 CE). El autor defiende que la Administración está sujeta a la Ley, tanto cuando realiza actos concretos como cuando, en ejercicio de la potestad reglamentaria, establece las normas a las que, en lo sucesivo, ella misma habrá de sujetarse (pp. 21-23, entre otras). A juicio del autor (que rebate la tesis contraria de Ignacio De Otto), no cabe ejercicio alguno de la potestad reglamentaria sin apoderamiento legal previo (p. 25); El principio de legalidad exige que sea la Ley, no el reglamento —explica—, la fuente de las normas que imponen a los ciudadanos cualquier género de obligaciones y cargas (...) (p. 32). En este contexto, interpreta que la «reserva de ley» no supone que las materias no reservadas estén exoneradas de sujeción a la ley, sino que esta reserva transforma en deber del legislador lo que antes era facultad, obligándole a regular por sí mismo determinadas materias.

<sup>47</sup> En este sentido, Máximo Juan PÉREZ GARCÍA («La difusión de la jurisprudencia a través de las nuevas tecnologías: un instrumento al servicio de la seguridad jurídica», ADC, 2005, fascículo I, en prensa) ha llamado la atención sobre un aspecto del que, a la vez, comienza a tomar conciencia el Consejo General del Poder Judicial: «*las nuevas tecnologías están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la difusión y publicidad de las sentencias dictadas por los distintos órganos judiciales que integran el Poder Judicial en España (Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales, Audiencia Nacional, entre otros), pues no puede olvidarse que el conocimiento de la jurisprudencia es tan importante, a la hora de saber qué es Derecho, como el conocimiento de las normas, razón por la cual los poderes públicos están obligados a tomar las medidas necesarias para que los ciudadanos conozcan no sólo las normas, sino también las sentencias que las interpretan y aplican*». Agradezco al autor haberme facilitado el texto en prensa, así como sus acertadas observaciones en relación con el contenido de este trabajo.



fluidez de las relaciones económicas entre los Estados federados que la que existe en Europa entre los Estados miembros. Desde la óptica económica, se invita a los Estados miembros a realizar políticas que faciliten a los restantes países el conocimiento de sus leyes<sup>48</sup>.

### 3. ÁMBITO PRIVADO Y FUNCIÓN PÚBLICA EN LA INFORMACIÓN LEGISLATIVA *ON LINE*

El salto de los servicios de información legislativa *on line*, del sector privado al sector público, ha sido una realidad en el entorno europeo con ocasión de la difusión en masa de las nuevas tecnologías (por ejemplo, el caso suizo<sup>49</sup>). De otro lado, el debate sobre si la publicidad de las normas debe reservarse a los poderes públicos, o en qué medida pueden participar los particulares, no es nuevo: la Historia enseña que los intereses económicos han invadido también este ámbito, a la par que el sentido jurídico aboga claramente por la gratuidad del conocimiento de las normas y por el carácter público de su contenido<sup>50</sup>. En nuestro país, las normas jurídicas son de dominio público<sup>51</sup>, y el hecho de que *las disposiciones legales o*

---

<sup>48</sup> <http://foroconsumo.cepyme.es/archivos/libros%20verdes/gppublices.pdf> (fecha de consulta: 1 diciembre 2004).

<sup>49</sup> En este sentido, puede verse el análisis de Christine Poupa, «Electronic...», 2000, pp. 133-147. La autora describe la incidencia que han tenido los cambios tecnológicos en la definición de los servicios básicos de información y en el coste del servicio para el usuario final, tanto en Suiza como en Francia. Inicialmente estos servicios de información legal los explotaba en Suiza un monopolio («Swisslex» era la proveedora líder de los servicios de información legal *on line*), pero esta situación comenzó a ser cuestionada cuando las nuevas tecnologías comenzaron a ser más asequibles, hasta suprimirse finalmente el monopolio.

<sup>50</sup> Marta LORENTE SARIÑENA (*La voz del Estado...*, 2001, pp. 102-106) explica que en la Legislatura de 1846-1847, se publica una *Ley sobre propiedad literaria* en la que se declara que los textos de las normas jurídicas son propiedad del Estado y que *nadie podrá imprimirlos en colección sin autorización expresa del mismo Gobierno*. No se discute la titularidad de las normas, sino que —como señala la autora— el problema residía en *saber si «otros» pudieron, y cómo, sustituir o ayudar al ente estatal en la publicación de disposiciones, cuestión que puede remontarse a la primera época constitucional*. Al parecer, en unos casos los particulares burlaron la norma de modos diversos, mientras otras veces el Estado buscó su apoyo para la mejor difusión de las normas. La Colección Legislativa era poco práctica para localizar la norma aplicable —explica la autora (p. 113)— *ya que carecía de índices generales completos (...). A falta de este trabajo oficial (y oficial debía de ser porque el Estado es propietario de su obra), los usuarios debían acudir a índices hechos por privados que, careciendo de carácter público y de responsabilidad legal, habían ocupado un terreno ajeno por naturaleza*.

<sup>51</sup> Así lo han expresado Marcos FERNANDO PABLO y Ricardo RIVERO ORTEGA (*La publicidad...*, 2001, pp. 46-50): *Las normas y demás contenidos que se publican en el Boletín Oficial son de dominio público*.

*reglamentarias y sus correspondientes proyectos* sean expresamente excluidos como objeto de la propiedad intelectual es una prueba de ello<sup>52</sup>.

Brevemente, me referiré a continuación al equilibrio que debe mediar entre la competencia estatal de difundir el conocimiento de las normas jurídicas y favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la norma aplicable, y la promoción de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios de información jurídica *on line*.

### 3.1 Dos Recomendaciones del Consejo de Europa

La complejidad normativa que genera el actual sistema socio-político es evidente. Una manifestación de las dificultades que encuentra el ciudadano contemporáneo para conocer cuáles son las normas aplicables, la encontramos en el emergente mercado de bases de datos jurídicas, señal clara de la demanda social de este tipo de servicios. Los representantes de los Estados miembros del Consejo de Europa, conscientes de ello, emitieron en 1983 una Recomendación, a fin de fomentar la protección de los usuarios de este tipo de servicios de informática jurídica:

«Considerando que la complejidad creciente del Derecho y de otras informaciones jurídicas de fuentes nacionales, europeas e internacionales plantea cada vez más dificultades a los ciudadanos para orientarse en el sistema jurídico, para ejercer sus derechos y para cumplir sus deberes; (...) Considerando que en gran número de Estados miembros ya se han introducido medios automatizados para el registro y la búsqueda de documentos de información jurídica; (...) Considerando que las relaciones entre un servicio de informática jurídica y los usuarios del mismo deberían organizarse teniendo en cuenta la protección de los usuarios,

Recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros (...) que utilicen los medios apropiados para aplicar los “Principios generales relativos a la protección de los usuarios de los servicios de informática jurídica” (...)»<sup>53</sup>.

En su Anexo (Parte I), la Recomendación citada define el servicio de informática jurídica como aquel *servicio (institución o conjunto de instituciones diferentes, sea cual fuere su forma de organi-*

---

<sup>52</sup> Artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril), que expresamente se hace extensivo a *las traducciones oficiales de todos los textos anteriores*.

<sup>53</sup> Recomendación núm. R (83) 3, del Comité de Ministros, a los Estados miembros relativa a la protección de los usuarios de los servicios de informática jurídica. (Adoptada por el Comité de Ministros el 22 de febrero de 1983, durante la 356.<sup>a</sup> reunión de los Delegados de los Ministros).

zación) que a través de medios automatizados proporciona información sobre documentos jurídicos de una o varias de las siguientes categorías: y cita la legislación, la jurisprudencia, y la doctrina. El servicio puede percibir honorarios y será considerado usuario del mismo aquella persona o institución que, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, solicita directamente información de dichos servicios. La Recomendación indica que los Estados, a su vez, deberían facilitar el acceso de los servicios de informática jurídica a los textos jurídicos básicos (legislación, jurisprudencia, textos administrativos).

Conforme a la Recomendación de 1983, las entidades que pres-tasen el servicio de informática jurídica deberían ver facilitado por parte del Estado el acceso a los textos jurídicos básicos, mientras que los usuarios tendrían que hacer uso de un servicio privado que normalmente les supondría un coste. Este coste queda justificado especialmente cuando el servicio de información jurídica lleva consigo sistemas de búsqueda avanzada cuya elaboración y buen funcionamiento comporta una considerable inversión de medios. Sin embargo, este planteamiento ha quedado en parte desfasado con la difusión en masa de las nuevas tecnologías. En la sociedad de la información, el Estado debe asumir los servicios de informática jurídica y proporcionarlos gratuitamente a cualquier destinatario de las normas.

Desde la consciencia de las posibilidades y consiguientes exigencias que la sociedad de la información trae consigo, el Consejo de Europa ha emitido una nueva Recomendación en 2001, que se refiere directamente a los servicios dados por las instituciones jurídicas a los ciudadanos, a través de las nuevas tecnologías<sup>54</sup>. Con un planteamiento radicalmente diferente al de la anterior Recomendación, ya no se trata de un contexto mercantil en el que sea preciso proteger al usuario, sino de un contexto sociopolítico en el que es preciso proteger al ciudadano, desde las instituciones públicas y haciendo uso de los avances tecnológicos: se recomienda a los Estados la difusión electrónica de las leyes y la creación de servicios gratuitos que faciliten a los ciudadanos el acceso a la legislación vigente, sin perjuicio de que existan también servicios complementarios desarrollados por el sector privado<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Recomendación, REC (2001) 3, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los servicios de Tribunales y otras instituciones jurídicas dados a los ciudadanos por las nuevas tecnologías. (Adoptada por el Comité de Ministros el 28 de febrero de 2001, durante la 743.ª reunión de los Delegados de los Ministros).

<sup>55</sup> «Considérant que l'accès des citoyens d'Europe aux lois, aux dispositions réglementaires et à la jurisprudence de leur propre Etat et des autres Etats européens ainsi

### 3.2 Un servicio público en una economía de mercado

La distribución al público del BOE en soporte papel se realiza mediante suscripción o por venta directa de ejemplares sueltos<sup>56</sup>. Los costes de la distribución en soporte papel justifican la onerosidad, pero no el acceso a su contenido, que ha de ser gratuito (por ejemplo, es gratuito en la sala de consulta del BOE)<sup>57</sup>. Por esta

---

qu'à des informations à caractère administratif ou judiciaire devrait être facilité par l'emploi des technologies d'information modernes, dans l'intérêt de la participation démocratique; Considérant que la participation des citoyens à la vie de leur Etat, aux niveaux national, régional et local, peut être améliorée par la communication avec les services administratifs, notamment avec les services d'administration de la justice, grâce à l'emploi de nouvelles technologies d'information telles qu'Internet, donnant ainsi à chacun la même possibilité de faire valoir ses intérêts; Considérant que la fourniture des services des tribunaux par de nouvelles technologies d'information facilitera l'accessibilité à la loi telle qu'exigée par la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales; (...); Recommande aux Etats membres: (...)

1. Rendre les informations juridiques disponibles sous forme électronique

*L'Etat devrait fournir le texte de la loi à la fois telle qu'elle a été promulguée et telle qu'elle a été consolidée sous forme électronique facilement accessible par le public; dans l'idéal, il devrait aussi être possible de rechercher l'état de la législation à une certaine date dans le passé. Le simple accès aux textes dans la base de données législatives devrait être gratuit pour le particulier.*

Las autoridades competentes de l'Etat devraient mettre à la disposition du secteur privé les textes législatifs sous forme électronique, afin de facilitar la creación des services de valeur ajoutée. Le secteur privé devrait être encouragé, lorsqu'il utilise les textes législatifs ainsi obtenus, à indiquer la source et garantir que le texte republicado n'a subi aucun changement. (...)

*Les Etats sont invités à appliquer ces principes à tous les organes normatifs – aux niveaux national, régional, local, etc.»*

<sup>56</sup> Artículo 22.1 del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, y también artículo 22.1 del Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo BOE. La suscripción *será de pago* (art. 22.2 del segundo Real Decreto citado). También se declaran de pago las suscripciones al BOE en cualquier tipo de soporte, suscripciones al DOUE, así como las suscripciones a las bases de datos documentales gestionadas por el Organismo en Internet, CD-ROM o cualquier otro procedimiento (art. 23 del Real Decreto 1229/2001, antes citado, que añade que el pago se exigirá previamente al inicio de la prestación del servicio). Como antes indiqué, no obstante, el acceso a la base de datos legislativa del BOE (Iberlex) es gratuito, se accede sin previo pago. La onerosidad se refiere, pues, no al servicio de consulta *on line*, sino al servicio de envío del BOE a una dirección concreta.

<sup>57</sup> En este sentido se han pronunciado Marcos FERNANDO PABLO y Ricardo RIVERO ORTEGA (*La publicidad...*, 2001, pp. 46-50): Lo que sería del todo inaceptable, afirman, es que se vendan los contenidos, compuestos por informaciones que tienen una naturaleza indiscutiblemente pública. (...) el Estado no puede explotarlos comercialmente porque estamos ante un servicio público que realiza un principio constitucional y una exigencia básica del sistema jurídico. Los autores alegan que el Convenio de Berna de 1886 (revisión de París de 1971) reserva a los Estados la legislación relativa a la propiedad de los textos oficiales, y también recuerdan que en España, el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual de 1996 (art. 13) niega que las disposiciones legales o reglamentarias sean objeto de propiedad intelectual, como tampoco lo son las resoluciones judiciales. *Esta declaración –explican– es clave para comprender el régimen jurídico de la información normativa y jurisprudencial, que siendo un recurso de gran valor, debe ser plenamente accesible a todos los ciudadanos: no se puede cobrar por ella.*

razón, el acceso a la información del BOE en soporte electrónico debe ser gratuita<sup>58</sup>. Cuando hablamos de información legislativa en la red, estamos haciendo referencia –de un lado– a un servicio que debe ser público y gratuito. El Estado debe garantizar que el ciudadano pueda conocer con certeza las normas aplicables (seguridad jurídica), y los esfuerzos realizados en este sentido nunca resultarán costosos, pues es mayor el *coste económico y social* de un «ordenamiento desordenado»<sup>59</sup>. A la vez, se trata de evitar que la proliferación legislativa llegue a crear una desigualdad entre quienes pueden pagar servicios jurídicos especiales y aquellos ciudadanos y ciudadanas que no se lo puedan permitir, sin que esto afecte a las competencias propias de juristas y abogados<sup>60</sup>.

Las empresas privadas pueden desempeñar en este ámbito importantes funciones, ofreciendo a los usuarios un *plus* de información: por ejemplo, estableciendo conexiones entre los textos de las normas jurídicas y la doctrina que los interpreta o la jurisprudencia que los aplicó, o bien desarrollando los mejores sistemas de búsqueda avanzada de la norma aplicable<sup>61</sup>. El reconocimiento

<sup>58</sup> En la *web* oficial del BOE (en [www.boe.es/g/es/ayuda/avisojur.php](http://www.boe.es/g/es/ayuda/avisojur.php); fecha de consulta, 21 de diciembre de 2004) se encuentra un «aviso de copyright», conforme al cual se indica que el «Boletín Oficial del Estado» ofrece sus servicios de consulta on-line de forma gratuita, y se prohíbe cualquier distribución de sus contenidos con *contraprestación económica*, salvo que se obtenga *autorización previa y por escrito* del BOE.

<sup>59</sup> Véase Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «Introducción» a la obra *La proliferación...*, 2004, p. 20. En relación con los cuidados que merecen el Ordenamiento jurídico y el proceso formativo de las normas, el autor llama la atención sobre *la necesidad de que los poderes públicos asuman esta tarea como tarea urgente y de interés nacional*.

<sup>60</sup> Así lo han puesto de relieve varios autores: Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ («Art. 6, apartado I», en *Comentarios...*, 1992, pp. 671-673) explica que la proliferación legislativa desfavorece a quienes carecen de recursos porque impone con frecuencia la necesidad de acudir al asesoramiento de juristas para conocer la norma aplicable, e indica que el sentido de justicia aconseja *aumentar esos medios de publicidad que hoy se emplean*. En este sentido, José Luis PALMA FERNÁNDEZ (*La seguridad jurídica...*, 1997, p. 82) ha denunciado la vulneración indirecta del principio de igualdad ante la ley (arts. 9 y 14 CE), *según se tenga o no posibilidad de acceder a un servicio de asistencia jurídica concreto y completo (por supuesto pagándolo (...)) o, por el contrario, no se pueda acceder a tales prestaciones (sobre todo por razones económicas o puede que por simple desconocimiento de la necesidad de tal asesoramiento para emprender una tarea jurídicamente relevante)*. Se trata de que los ciudadanos tengan claro cuál es la norma aplicable, sin que el aluvión normativo fomente la necesidad de acudir necesariamente a intermediarios para conocer el Derecho, los denominados por algunos –según indica Antonio PAU PEDRÓN («La segunda codificación», 1999, pp. 79-80)– «mercaderes del Derecho» (cita a Yves DEZALAY, *Marchands de droit*, París, 1992). En un Estado de Derecho está justificado que el ciudadano pueda exigir de los poderes públicos la transparencia y cognoscibilidad inmediata de las normas. Cuestión distinta es la función de los juristas y abogados en cuanto a la interpretación y aplicación de las normas para la resolución de conflictos entre particulares.

<sup>61</sup> En el ámbito mercantil, correspondería a las editoriales privadas la elaboración de sistemas adecuados de búsqueda que faciliten encontrar la información completa y adecuada del modo más eficaz (en este sentido, Marcos FERNANDO PABLO y Ricardo RIVERO ORTEGA, *La publicidad...*, 2001, pp. 46-50). El *valor añadido* que supone procesar y ordenar la infor-

de los derechos de autor, por la condición de originalidad de las palabras clave que componen los tesauros en los sistemas de búsqueda avanzada comienza a ser una realidad <sup>62</sup>.

### III. LA PUBLICIDAD NORMATIVA OFICIAL EN ESPAÑA: DESARROLLO DE UNA PROPUESTA

La ausencia de una ley de publicidad de las normas, y la dispersión de la normativa aplicable en esta materia, ha sido lamentada por nuestra doctrina <sup>63</sup>. A mi juicio, si llegara a realizarse un proyecto de ley en este sentido, pudiera contemplar los dos aspectos de la publicidad de los que venimos tratando: 1.º, la publicación oficial de las normas, y 2.º, la difusión del conocimiento de las normas mediante herramientas informáticas que faciliten el acceso a las mismas. Como tuvimos ocasión de indicar [*supra* II.1], estas dos funciones pueden confluir en un mismo servicio de información legislativa, realizado por un único organismo.

---

mación es susceptible de ser privatizado. A mi juicio, esta comercialización es compatible con la pretensión de que el Estado asuma la competencia de ordenar la legislación por materias, a fin de facilitar al ciudadano la detección de la norma aplicable mediante sistemas de búsqueda avanzada, creando una base de datos legislativa con carácter oficial.

<sup>62</sup> Por ejemplo, en una reciente crónica del estado del derecho de autor en Canadá, se comenta que la decisión unánime del Tribunal Supremo de Canadá en el pleito *CCH versus Barreau du Haut Canada (Law Society of Upper Canada)* ha marcado un hito en la evolución del derecho de autor en este país. La decisión del Tribunal se pronuncia claramente sobre la condición de originalidad de los trabajos realizados en la empresa privada, referentes a la publicación de textos legales, jurisprudenciales y doctrinales: En concreto, se reconoce la originalidad de las palabras clave que facilitan la búsqueda de las sentencias, así como de los resúmenes de las mismas (véase Daniel GERVAIS; «Le droit d'auteur au Canada: Le point après *CCH*», *RIDA*, núm. 203, janvier 2005, pp. 3-61).

<sup>63</sup> Al respecto, encontramos aportaciones interesantes en el estudio de Fernando SAINZ MORENO (*La publicidad...*, 1993). El autor explica, por ejemplo, que durante la elaboración de la Constitución, Lorenzo Martín Retortillo presentó en el Senado una enmienda que finalmente prosperó, en la que se propugnaba que en la Constitución se aludiera genéricamente al diario oficial o al «Boletín Oficial del Estado» (en minúsculas), evitando así *constitucionalizar un diario oficial*, y permitiendo de este modo que —aunque en aquel momento fuera, como aún hoy, el BOE el diario oficial— pudiera ser otro en el futuro. El autor observa la ausencia de *una norma estatal que regule la publicación de toda clase de normas*, y denuncia que en una materia tan importante como es la relativa a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas tengamos un régimen jurídico disperso en normas de diverso rango. En su opinión, el régimen jurídico de la publicidad de las normas pudiera ser materia de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8.ª CE), no obstante la competencia de las Comunidades Autónomas para la organización interna de sus respectivos boletines oficiales (pp. 125, 126, 145 y 146). En otro momento, el autor hace alusión a los sistemas informáticos y telemáticos, que se imponen como fuentes de información de las materias que hoy son objeto de publicación en los boletines oficiales (p. 129), con las ventajas inherentes a su rápida difusión (p. 133). La denuncia de lagunas legales, así como de la dispersión normativa que existe en torno a la publicación de las normas, puede encontrarse también en la obra de Paloma BIGLINO CAMPOS, *La publicación de la ley*, Madrid, 1993, pp. 31-40.



## 1. LA PROPUESTA DE UNA INDEXACIÓN OFICIAL

Recientemente, propuse una indexación oficial de las normas jurídicas aplicables en España, como remedio para hacer frente a la proliferación legislativa, utilizando las nuevas tecnologías. No se trata de repetir, sino de desarrollar aquí algunos aspectos de aquella sugerencia<sup>64</sup>. Las líneas que quedaron entonces apuntadas fueron –básicamente– las siguientes:

1.º *Un mecanismo apto para evitar que la proliferación normativa atente contra la seguridad jurídica es (...) una indexación oficial. La indexación supondría una constante integración de las normas jurídicas aplicables en un solo recipiente normativo ordenado, entendido como una base de datos «on line». Su carácter oficial convertiría al Index en un instrumento estatal al servicio del ciudadano y del operador jurídico, que reduciría considerablemente el grado de inseguridad jurídica que puede generar el actual sistema, realizando la garantía prevista en el artículo 9 CE. El mecanismo del Index facilita que el usuario pueda obtener rápida respuesta a una consulta sobre cuál es la norma aplicable a cualquiera de las situaciones contempladas en ella.*

2.º *La palabra Index aparece como un término en desuso que, paradójicamente, ha ampliado la familia terminológica con motivo del moderno desarrollo de la informática<sup>65</sup>. Hace alusión a colecciones ordenadas cronológicamente o por materias. Desde el punto de vista histórico observamos que Index y Codex –en su origen con idéntico significado–, derivan con el transcurso de los siglos en dos mecanismos paralelos de hacer frente a la proliferación legislativa. Como es sabido, las antiguas Codificaciones fueron precisamente índices o recopilaciones de leyes<sup>66</sup>. Con el tiempo, el concepto de Codificación evoluciona, y se define –en los siglos XIX y XX– por su finalidad de sintetizar sistemáticamente el Ordenamiento<sup>67</sup>. Como la Codificación, también la indexación arrancarían de la antigua*

---

<sup>64</sup> Carmen JEREZ DELGADO, «Indexación...», 2004, pp. 575-586. Los textos que aparecen en cursiva en este apartado son citas de este trabajo. El proyecto fue también expuesto en la Conferencia General «Digitalización y Administración de Justicia» (LÉFIS), celebrada en la Facultad de Derecho de Zaragoza (del 30 de agosto al 1 de septiembre de 2004).

<sup>65</sup> Hasta hace unos años, el Diccionario de la Real Academia Española sólo recogía el vocablo *Index* como término en desuso (véase la edición de 1984), mientras que actualmente ha crecido la familia de palabras, con vocablos derivados tales como *indexar* o *indexación*, en relación a los cuales se especifica su vinculación a la informática (véase la edición de 1992, o la última, de 2001). El significado que se asocia a la palabra *Index* es el de un «índice», concepto que a su vez hace referencia a un instrumento que facilita la búsqueda. Lógico es que al contar actualmente con sistemas de búsqueda avanzada gracias a la informática, aumente la familia con los vocablos *indexar* (indizar o hacer índices, registrar ordenadamente datos e informaciones para elaborar su índice), e *indexación* (indización, alude al resultado o efecto de indizar o indexar).

<sup>66</sup> Pensemos, por ejemplo, en el Código Teodosiano (s. V), o en el *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano (s. VI).

<sup>67</sup> En relación con el origen y trayectoria de la Codificación, su actual sentido y técnica, véanse las obras de Luis María CAZORLA PRIETO, *Codificación...*, 1999; y «La

*idea de Index/Codex, y viene a ser un concepto esencialmente informático, que reaparece en los siglos XX-XXI para designar compendios de normas ordenadas con sistemas de búsqueda avanzada. El Index que aquí se propone supondría un orden por materias de las normas jurídicas aplicables a los españoles, incluidas la europea y la autonómica. Indexación y Codificación vendrían a ser dos técnicas paralelas, fruto de un mismo impulso integrador; indispensables para responder al desafío normativo –proliferación normativa– propio de nuestro tiempo.*

3.º Como es sabido, actualmente existen proyectos<sup>68</sup> que se aproximan a la idea del Index. Sin embargo, el carácter extraoficial de estos intentos de indexación y la reducción de su ámbito conforme a los objetivos de las respectivas fuentes (reducción al ámbito autonómico, en unos casos, o reducción al ámbito funcional o competencial, en otros), distancian estos modelos y el Index que aquí se propone.

4.º El significado que quería dar al calificar como «oficial» al Index lo explicaba en una nota a pie de página: *Oficial, no oficioso. Ahora bien, el carácter oficial no implica en todo caso que sea jurídicamente vinculante, hay otras alternativas. No olvidemos que el Index es sólo un instrumento, un servicio al ciudadano y al operador jurídico; no olvidemos que indexar no es legislar, sino ordenar las normas para facilitar su búsqueda; y que, por consiguiente, la indexación oficial –básicamente– sería algo tan sencillo como dar publicidad oficial a una base de datos. A partir de aquí, es cuestión de política legislativa optar por que el Index sirva sencillamente al funcionario y al ciudadano para probar su buena fe (como sucede, por ejemplo, con la información recibida por un ciudadano en la ventanilla de un organismo público), o bien asociar al Index una posible responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de error, o bien, como en el sistema estadounidense (...), dotar al Index de eficacia probatoria ante los Tribunales.*

## 2. UNA COMISIÓN GENERAL DE LEGISLACIÓN COMO POSIBLE UBI PARA LA INDEXACIÓN OFICIAL

Algunos juristas españoles de reconocido prestigio han propuesto la transformación de la Comisión General de Codificación

---

Codificación...», 1999, pp. 31-71. La herencia de la codificación se recibe, en el plano formal de la técnica jurídica, como una concepción de la norma jurídica con rasgos definidos por su carácter general y abstracto, claro y preciso, sencillo, de estructura formal que tiende a ser constante, cognoscible y comprensible, racional, formalmente lógico, y *con vocación de exhaustividad* (p. 36, del segundo trabajo citado del autor).

<sup>68</sup> Existen diversas iniciativas de este tipo, en el ámbito privado y en el público, a nivel estatal (algunos ministerios, entre los que destaca –por ejemplo– el Ministerio de Administraciones Públicas) y autonómico, proyectos de colaboración –otras veces– entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Universidades (es el caso de Asturias y Cataluña). Todos estos modelos se distancian del Index que propongo en la medida en que no tienen carácter oficial, sino oficioso. Sin embargo, existen modelos como el alemán o el estadounidense, y algunas iniciativas europeas, que se aproximan al Index propuesto y a las que me referiré más adelante.

en una Comisión General de Legislación, que tendría un mayor campo de actuación<sup>69</sup>. No es nueva, por ejemplo, la idea de constituir un órgano central en la Administración General del Estado, a partir de la Comisión General de Codificación, que abarque todas las competencias de la actividad legislativa del Estado, inicie un proceso de unificación y remodificación, especialmente en el ámbito del Derecho privado, y controle la técnica legislativa con carácter general<sup>70</sup>. A mi juicio, esta proyectada Comisión General de Legislación pudiera ser no sólo el *ubi* de la actual Comisión General de Codificación, sino también el *ubi* del órgano que asuma la indexación legislativa oficial (por ejemplo, una Comisión General de Indexación). Es decir, que la Comisión General de Legislación pudiera estar integrada por dos organismos paralelos que, obedeciendo a una misma finalidad integradora, dieran unidad y claridad al sistema: la *Comisión General de Codificación* y una *Comisión General de Indexación legislativa*.

Como indicaba antes, los conceptos *Index* y *Codex* originariamente son sinónimos y posteriormente evolucionan como dos mecanismos paralelos, la Codificación y la Indexación. Pero una y otra técnica legislativa siguen obedeciendo a un mismo impulso integrador, a una idéntica finalidad de hacer frente a la proliferación de normas propia de nuestro tiempo. En cuanto técnicas legislativas, la codificación y la indexación son complementarias. Qué duda cabe de que la labor legislativa en general, incluida la moderna tarea codificadora —que tan importante papel está llamada a cumplir—, se verán facilitadas y reforzadas por la técnica de la indexación, que no sólo pone a su disposición una visión unitaria y

---

<sup>69</sup> Véase el trabajo de Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE; «La Comisión...», 1997. En las páginas 1197 y 1198, desarrolla un interesante epígrafe titulado *Hacia una Comisión General de Legislación y Técnica Legislativa*. El autor explica que *diversos sectores doctrinales han coincidido en la necesidad de convertir la Comisión en un flamante Consejo General de Legislación*. Denuncia la *escasa tradición* que tiene en España la disciplina de la técnica legislativa, mientras que *la mayor parte de los Gobiernos de países de la Unión Europea han constituido organismos de alto nivel para ayudar en las funciones de planificación, dirección, coordinación y revisión del sistema normativo*. *Tales organismos están dedicados a fomentar la mejora de las futuras regulaciones y a reformar los procedimientos normativos con vistas a mejorar su eficiencia y efectividad*. En consecuencia, *todas las políticas normativas nacionales se están desarrollando en conjunción con la emergencia de estas organizaciones dedicadas a la gestión de procesos normativos*. A juicio del autor, la necesaria función de asesoramiento técnico en la elaboración de las leyes pudiera desempeñarla en España la Comisión General de Codificación, convertida en Comisión General de Legislación, que considera como *la institución idónea para albergar una unidad (sección o subsección) competencialmente habilitada a tales efectos*.

<sup>70</sup> El texto citado recoge el resultado de una propuesta realizada por la *Comisión Especial para la reforma del ordenamiento jurídico económico, creada por Resolución de la Subsecretaría de Presidencia de fecha 6 de noviembre de 1995 (BOE de 9 de noviembre de 1995)*, en su *informe final*, según lo ha dado a conocer Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE («La Comisión...», 1997, p. 1197).

sistematizada racionalmente del Ordenamiento jurídico, sino que a la vez facilita la interconexión entre los distintos textos normativos, así como la detección de lagunas, antinomias y duplicidades. Este esfuerzo sistematizador del Ordenamiento es propio de nuestro tiempo<sup>71</sup>: No sólo se constatan resultados positivos en este sentido en otros países de nuestro entorno<sup>72</sup>, sino que, además, en la Unión Europea se está trabajando ya con este tipo de técnicas legislativas complementarias<sup>73</sup>.

## 2.1 La «segunda codificación» como técnica legislativa

La Comisión General de Codificación, que tan importante función ha cumplido en otro tiempo<sup>74</sup>, requiere en el presente un régimen jurídico de competencias y conexiones más amplio

<sup>71</sup> En este sentido, véase la ponencia de Mario G. LOSANO: «Las técnicas...», 2004, p. 178.

<sup>72</sup> Por ejemplo, en Alemania, el sistema de información jurídica informática *Juris*, al que se hará referencia más adelante, *facilita la reforma del derecho vigente, toda vez que permite determinar con rapidez qué normas, además de aquella que se quiere reformar, habrían de ser modificadas, haciendo innecesario el uso de cláusulas generales* (Íñigo ORTIZ DE URBINA GIMENO: «Técnica...», 2004, pp. 446 y 447). Son muchos los países en los que se está realizando la que Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ («Introducción» a la obra *La proliferación...*, 2004, p. 19) denomina *oportuna reacción en busca de una reordenación o sistematización del material normativo capaz de superar los problemas que hoy plantea el conocimiento y la aplicación del Derecho*.

<sup>73</sup> Hans Gerald CROSSLAND, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea y Jefe de Unidad de su Grupo de Codificación, en su ponencia titulada «La Codificación del Derecho Comunitario», publicada en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (Madrid, 2004, pp. 485-498), explica las técnicas legislativas que se están utilizando en el espacio jurídico europeo a fin de simplificar las normas existentes, como *única manera de ponerle freno a la proliferación y complejidad legislativa*. El *programa de simplificación de las normas existentes* abarca las siguientes técnicas: [1.ª] La consolidación *es un proceso mecánico, que lleva a cabo la Oficina de Publicaciones, y que reúne todas las disposiciones del acto básico y de sus sucesivas modificaciones*; la legislación consolidada comunitaria es accesible a través de Internet, y aunque tiene valor meramente informativo, no sólo *resulta útil para aquellos que quieran tener una visión general de la legislación en su conjunto*, sino que es además –según explica Crossland– *el documento inicial recibido por el Grupo de Codificación cuando se inicia el proceso de codificación* (pp. 492-495). [2.ª] La codificación consiste en *la integración en acto jurídico único de todas las disposiciones del acto básico y de sus modificaciones posteriores, suprimiendo disposiciones obsoletas y redundantes e introduciendo únicamente las modificaciones necesarias al proceso*, sin introducir alteraciones en la sustancia del acto (pp. 490-496). [3.ª] La refundición es el procedimiento que permite *realizar cambios sustantivos durante la codificación* (pp. 496-498).

<sup>74</sup> Creado en 1843 (Real Decreto de 19 de agosto) con el fin de elaborar Códigos que con precisión y claridad comprendieran ámbitos completos del Ordenamiento, este *importante órgano prelegislativo* tiene quizás como su *mérito histórico más estimable*, a juicio de Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ («La Comisión...», 1999, pp. 15-29, p. 18) el de *la conservación o perfeccionamiento de los propios Códigos o leyes básicas*.

que el vigente<sup>75</sup> –reforma que es demandada reiteradamente desde foros autorizados<sup>76</sup>–, que haga posible el desarrollo de la

<sup>75</sup> Los actuales Estatutos de la Comisión General de Codificación han sido aprobados por el Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, *BOE* de 27 de febrero de 1997, núm. 50. Emilio JIMÉNEZ APARICIO («El procedimiento...», 2004, pp. 334-336) explica de qué modo, este *órgano sectorial perteneciente al* Ministerio de Justicia, puede influir tangencialmente en el procedimiento de elaboración de las leyes (redacción de borradores, corrección de estilo), sin pertenecer a la *Administración activa*. Sobre el origen de la Comisión, las funciones que ha asumido históricamente (primero, como *órgano colegislador del Parlamento*; actualmente, como *órgano colegiado asesor de la Administración*) y su funcionamiento y régimen actual, así como las directrices que han guiado la elaboración del régimen vigente, puede verse el trabajo de Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE, «La Comisión...», 1997, pp. 1177-1199.

<sup>76</sup> Juristas de reconocido prestigio coinciden en afirmar que los Estatutos actuales de la Comisión General de Codificación (aprobados por el Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, *BOE* de 27 de febrero de 1997, núm. 50) no resultan satisfactorios para que la Comisión pueda desempeñar su cometido. La reforma del régimen jurídico de la Comisión General de Codificación (de 1997) debe *ser superada*, a juicio de Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ (*La calidad...*, 1998, p. 249), y constituir realmente a la Comisión en un *órgano prelegislativo que aúne esfuerzos y se configure como un centro técnico al servicio del asesoramiento y elaboración de todas nuestras leyes básicas*. La aspiración a una evolución de la actual Comisión General de Codificación, antes aludida, es compartida por Antonio PAU PEDRÓN («La segunda codificación», 1999, pp. 86-88): «*Toda codificación –la primera, y también esta segunda– tiene vocación de universalidad. Pero abarcar todo el Derecho exige hoy cambiar las competencias de las Comisiones de Codificación y cambiar su adscripción administrativa*». Y apunta: «*La tarea ha sido abordada por el legislador francés. El Decreto de 12 de septiembre de 1989, que crea la Comisión Superior de Codificación, le encomienda, genéricamente, “la simplificación y la clarificación del Derecho”, y la adscribe a la Jefatura del Gobierno: el presidente de la Comisión es el Primer Ministro*». A juicio del autor, la adscripción orgánica, que conforme a los Estatutos corresponde al Ministerio de Justicia, resulta insuficiente. Antonio Pau insiste en la necesaria *coordinación de las diversas instituciones del Estado que han de intervenir en la codificación*. También Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Justicia...*, 2000, pp. 71 y 72) critica el enfoque que se ha dado a la codificación en nuestro país, a través del Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, regulador de la Comisión General de Codificación, que apresa a esta institución en el molde de la primera codificación, y que, a partir de una visión dinamizadora del Ordenamiento, desiste de la estabilidad normativa, esto es, desiste del presupuesto que justifica una tarea codificadora contemporánea. Con razones sobradas, el autor insiste en que *una cosa son, evidentemente, los Códigos tradicionales, otra la necesidad insoslayable de abordar una nueva codificación, que parta de la nueva situación normativa, pero que no ceda a ésta, resignadamente, la destrucción de los valores básicos de la imprescindible certeza, base de la seguridad jurídica*. Luis M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO («La Codificación...», 1999, pp. 67-69) opina que el régimen jurídico de la actual Comisión General de Codificación resulta insuficiente para abarcar los necesarios esfuerzos que han de realizarse con vistas a la *codificación contemporánea*, y propugna que la participación de la Comisión sea *preceptiva* y no voluntaria en lo referente a sus competencias. En el mismo sentido, Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE, («La Comisión...», 1997, p. 1197) estima que *la reforma propiciada por los actuales Estatutos de la Comisión (...) resulta tímida en cuanto a su configuración como institución auténticamente prelegislativa, y que hubiera sido deseable que la Comisión General de Codificación conociese con carácter preceptivo aunque no vinculante, cualquier anteproyecto de ley o proyecto de disposición general que incidiese sobre los sectores jurídicos civil, mercantil, penal y procesal*. En relación con la función de la Comisión General de Codificación en el procedimiento de elaboración de las leyes, Emilio JIMÉNEZ APARICIO («El procedimiento...», 2004, pp. 335 y 336) opina que *su posición iniciadora de textos normativos podría darle una mayor influencia en el procedimiento legislativo, pero su enclave sectorial en el MJ no permite unos mejores augurios al respecto (...)*.

denominada «segunda codificación» o «recodificación»<sup>77</sup>. Si, como han afirmado los responsables del actual Gobierno y ha propuesto también el Presidente del partido mayoritario en la oposición, va a potenciarse la Comisión General de Codificación, asistimos quizás a un momento importante en el impulso integrador, no ya por lo que respecta a la preparación de los nuevos textos normativos, sino especialmente por lo que se refiere a su tarea recodificadora o de refundición o integración de las nuevas normas en los Códigos vigentes, actualizándolos. La técnica de la indexación, puede ser un instrumento útil en esta tarea<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Una reivindicación de la codificación propia de nuestro tiempo, denominada «segunda codificación», la encontramos en el trabajo de Antonio PAU PEDRÓN («La segunda codificación», 1999, pp. 73-88), desde la conciencia de que la actual proliferación legislativa atenta contra la seguridad jurídica y que un remedio para paliar este efecto consiste en desarrollar las técnicas legislativas que tienden a la integración normativa. Desarrollar, por cuanto la segunda codificación asume, pero no se detiene en la técnica legislativa de la primera. Como la primera codificación, la segunda aspira también a la sencillez y racionalidad del conjunto del Ordenamiento, a la claridad y depuración del lenguaje. Pero la segunda codificación progresa hacia la adaptación de los textos normativos a la legislación y lenguaje actual (Sobre estas cuestiones, puede verse también el trabajo del mismo autor, «La remodelación...», 2004, pp. 457-471). Luis M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO («La Codificación...», 1999, pp. 31-71) ha defendido la necesidad de una tarea codificadora actual, no sólo como una tarea posible, sino como un deber del Estado democrático y social de Derecho de *promover la implantación de las técnicas codificadoras como uno de los medios para lograr los fines que le son propios* (pp. 52 y 59). Esta nueva codificación tendría distinta función y finalidad que la que caracterizó la primera etapa codificadora. La nueva codificación debe asumir la conservación de los Códigos vigentes y su actualización (o incluso sustitución por nuevos Códigos), manteniendo su unidad e integrando nuevas normas, según la técnica de claridad, precisión, abstracción, generalidad y sistemática heredada de la codificación clásica (pp. 43-48, en relación con la p. 36), y debe evolucionar hacia lo que se ha venido a denominar «codificación concentrada», abarcando la preparación de anteproyectos legislativos, la refundición periódica de textos normativos, el seguimiento de los trabajos de la Unión Europea relativos a las materias codificadas, así como el seguimiento de las leyes emanadas de las Comunidades Autónomas (pp. 67 y 68). Desde distinta óptica, Pedro DE PABLO CONTRERAS («Unidad constitucional...», 2004, pp. 499-540) ha defendido la conveniencia e incluso la necesidad de *una nueva codificación* como medio para alcanzar *la unificación del derecho privado (...)* que nuestra Constitución demanda (p. 499), afirmación que sostiene introduciéndose en la complejidad del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución Española de 1978.

<sup>78</sup> Según explica Antonio PAU PEDRÓN («La segunda codificación», 1999, pp. 84 y 85), *la práctica francesa de estos años de nueva codificación ha ido decantando algunos criterios* (en relación con la determinación de lo codificable, o del *perímetro* de los Códigos), tales como que *las materias deben agruparse atendiendo a sus conexiones internas, no a su adscripción administrativa; las cuestiones deben regularse en el contexto en que el lector o usuario espera localizarlas; o que el volumen de las normas codificadas debe facilitar el manejo del texto jurídico*. A mi juicio, es difícil negar la utilidad que, a estos efectos, tiene la creación de un index oficial ordenado por materias como el que se propone. Esta ordenación es previa a una labor codificadora de la envergadura que viene asociándose a la «segunda codificación», propia de nuestro tiempo, que —según afirma el autor— *se orienta, básicamente, al ciudadano, al destinatario de las normas*. Si esta segunda codificación tiene por objeto *actualizar la forma y sistematizar el conjunto*, y si este objetivo se alcanza desarrollando otras actividades de *mayor alcance*, tales como *advertir las contradicciones y las lagunas; suprimir preceptos claramente inconstitucionales o contrarios a normas supranacionales; decantar los principios generales que presiden cada materia; preparar la reforma futura del Derecho —muchas veces a través de propuestas concretas que resultan de la propia labor de sistematización*, entonces, qué duda cabe de que el Index se convierte en un instrumento o complemento necesario de esta tarea.



Entre los países de nuestro entorno, destaca Francia en su actual esfuerzo codificador. El Estado francés cuenta con una *Comisión superior de Codificación*<sup>79</sup> que, presidida por el Primer ministro e integrada por un equipo de miembros de los diversos sectores institucionales (un senador, un diputado, miembros del personal administrativo de las Asambleas, representantes del Consejo de Estado, del Tribunal de Casación, del Tribunal de Cuentas, directores de Ministerios, y representantes de la Secretaría general del Gobierno y del Ministerio de Justicia), realiza la programación, coordinación y control de la tarea codificadora, desarrollada por un número mayor de personas, tales como profesores, magistrados y funcionarios, entre otros, que trabajan en *misiones de codificación, constituidas en el seno de los ministerios y que utilizan ampliamente la herramienta informática*. La Comisión superior de Codificación está llamada a reagrupar los textos legales en diversos códigos, con tres objetivos principales: 1.º, *la reforma administrativa*; 2.º, *la racionalización de la presentación del derecho*, que consistiría en ordenar los textos vigentes, y 3.º, *la accesibilidad al Derecho*. En relación con este último aspecto, explica Guy Braibant<sup>80</sup>:

*«Es la posibilidad de volver a dar sentido a la vieja fórmula: “la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento”, lo cual es hoy totalmente imposible cuando existen miles de leyes y decenas de miles de reglamentos, sin contar los textos europeos y los textos locales. Es un elemento de la democracia. Es la posibilidad para los ciudadanos, para las empresas, para los funcionarios también, de acceder fácilmente al derecho porque es más cómodo consultar un código que orientarse en doscientos textos. Se trata de un elemento de lo que se denomina ahora el Estado de Derecho. Dicho acceso se ve facilitado por la informática y, (...), por Internet.»*

---

<sup>79</sup> La primera Comisión superior de Codificación se crea en Francia en 1948 y elabora múltiples códigos. En 1989 se impulsa, por Decreto de 12 de septiembre, la actual Comisión superior de Codificación.

<sup>80</sup> Los datos que se recogen en este párrafo sobre la actual codificación francesa han sido tomados, principalmente, del trabajo titulado «El modelo francés de la nueva codificación», de Guy BRAIBANT (vicepresidente de la Comisión superior de Codificación), en *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 89-101. El texto entrecomillado se encuentra en la página 93; lo relativo a la composición de la Comisión y colaboradores, en pp. 98-100. El autor explica que el funcionamiento de la Comisión requiere de una voluntad constante y común a las diversas fuerzas políticas (pp. 92, 100 y 101).

## 2.2 La indexación como técnica legislativa

La introducción de las nuevas tecnologías supone la posibilidad de introducir nuevas técnicas legislativas<sup>81</sup>. Técnicas legislativas contemporáneas que son demandadas para hacer frente al fenómeno de la proliferación legislativa<sup>82</sup>.

### a) *Futuro, pasado y presente de la técnica de la indexación normativa*

Indexar no es legislar. La indexación se caracterizaría por la ordenación racional de las leyes a fin de presentarlas de modo más accesible<sup>83</sup>. Como ya se ha indicado, esta técnica legislativa favorece la unidad y coherencia del conjunto del Ordenamiento<sup>84</sup>. La realización de las tareas propias de la indexación corresponde sin duda a un personal especialmente cualificado: A este fin, sería muy adecuado el desarrollo de la *Ciencia de la Legislación* propuesta

<sup>81</sup> A juicio de Mario G. LOSANO («Las técnicas legislativas...», 2004, pp. 163-198, p. 164), pueden distinguirse *tres momentos de auge de las técnicas legislativas*: el periodo de la *superación del derecho romano a favor de la codificación*; el periodo de desarrollo económico posterior a la Segunda Guerra mundial; y un tercer periodo, que se inicia a finales del XX y será *paso obligado para el legislador del siglo XXI*, con el *advenimiento de la informática*.

<sup>82</sup> En este sentido, Francisco J. LAPORTA, («Teoría y realidad...», 2004, p. 85), al buscar respuestas para las cuestiones que actualmente plantea la realidad de la legislación, ha llamado la atención acerca de la falta de estudios en nuestro país *sobre la aplicación de la informática a la legislación, entendida ésta tanto como proceso cuanto como producto*. Por su parte, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Justicia...*, 2000, pp. 71-74) ha puesto de relieve la necesidad de estudiar detenidamente las *nuevas técnicas codificadoras que están poniendo en marcha otros países afligidos por los mismos males que a nosotros nos está causando una legislación desbocada*. En concreto, se refiere a las distintas iniciativas adoptadas en este ámbito por los Estados Unidos, Francia y la Unión Europea (que detalla en pp. 59-68).

<sup>83</sup> En el trabajo antes citado («Indexación...», 2004), apunto los diversos grados de complejidad que admite el procedimiento de la indexación. En concreto, hago referencia a los siguientes aspectos (pp. 580-582): 1.º, *Tipo de normas jurídicas incorporadas al Index*; 2.º, *Número de vocablos contemplados y conexiones entre sinónimos (locales y extranjerismos)*; 3.º, *Volumen de interconexiones* (de figuras generales a sus posibles modalidades); 4.º, *Periodos de actualización (posible conexión entre textos vigentes y derogados)*; 5.º, *Reglas de conflictos de normas* (por ejemplo, en materia de arrendamientos, el Index puede proporcionar el criterio que discrimina entre la aplicación de una u otra de las leyes vigentes).

<sup>84</sup> La indexación facilita la conexión entre las normas mediante enlaces y, por lo mismo, facilita el conocimiento del Derecho, su unidad e integración armónica. A juicio de José Luis PALMA FERNÁNDEZ (*La seguridad jurídica...*, 1997, pp. 78-80), existe una relación entre estos dos factores, unidad del Ordenamiento y seguridad jurídica. Por ejemplo, *sólo el conocimiento certero de los núcleos del Derecho Privado conduce a la comprensión última del fundamento y principios del Derecho Público*. Por el contrario, *la acentuada tendencia a producir normas sin fin conlleva al alejamiento entre las ramas del Derecho, de forma que éstas se hacen cada vez más esquivas y difíciles de asimilar, puesto que sus fundamentos legales y doctrinales se hallan en continuo fluir*.

por don Aurelio Menéndez<sup>85</sup>, dentro de la cual pudiera insertarse una especialización en informática jurídica. En Italia encontramos un modelo que puede servir de referencia en relación con esta última disciplina<sup>86</sup>. En cuanto técnica del tratamiento sistematizado de las leyes, de la introducción de nexos entre ellas, e incluso de la detección de antinomias y de lagunas legales, mediante el uso de la informática, podemos hablar de una técnica legislativa necesitada del adecuado tratamiento, no sólo en el orden organizativo interno –formación del personal y desarrollo del sistema– sino también en el orden político<sup>87</sup>.

La indexación normativa no es un fenómeno por descubrir en nuestro país. Por poner un ejemplo, antes de que llegaran los avances de la informática, la idea, en su aspecto de compilación ordenada de leyes debidamente sistematizada, cuenta entre sus defensores

---

<sup>85</sup> Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ (*La calidad...*, 1998, pp. 252-254) propone el desarrollo de una *Ciencia de la Legislación*, dirigida al cuidado del Ordenamiento y a garantizar la seguridad jurídica. Dentro de esta ciencia, distingue dos ámbitos, el de la *teoría de la legislación* y el de la *técnica legislativa*. Repetidas veces insiste en que *se echa en falta una mayor preocupación de nuestra comunidad científica por este nuevo saber jurídico*. El autor, en la «Introducción» a la obra *La proliferación...* (2004, pp. 20 y 21), vuelve a subrayar esta carencia de nuestra Ciencia del Derecho, que tiene más tradición en los países del *common law* que en los *del Derecho continental europeo*, en los que estos estudios son más recientes, aunque –apunta– *en constante auge*. En sentido semejante se pronuncia Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE («La Comisión...», 1997, pp. 1197 y 1198), que incluye entre las materias que debe abarcar la moderna disciplina de la técnica legislativa la relativa al *uso de instrumentos informáticos*. Este tipo de especialistas en la Ciencia de la Legislación parece que serían idóneos para la realización de la tarea de indexación normativa.

<sup>86</sup> Mario G. LOSANO («Las técnicas legislativas...», 2004, pp. 172 y 173) comenta el caso de la universidad italiana, en la que se ha introducido un curso trienal de informática jurídica, en el que se dota de especial importancia a la enseñanza de la técnica legislativa: *aprender a formular el Derecho*. El autor explica que normalmente nuestros alumnos aprenden a aplicar el Derecho, no a formularlo, y comunica la importancia práctica de aprender a *redactar con propiedad los textos jurídicos*. Este aprendizaje servirá tanto para redactar un contrato, como para redactar los estatutos de una sociedad, un acto administrativo, o –en su caso– las normas jurídicas, así como para la informática jurídica. El autor opina que *con la informática (...) la mala redacción de una ley (...) se transforma en un problema de pérdida de la información, es decir, de imposibilidad de encontrar la norma en el banco de datos* (p. 167).

<sup>87</sup> Como ha indicado Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO (*La seguridad jurídica*, 1994, pp. 65 y 66), en el plano de la *técnica legislativa la informática jurídica está en condiciones de prestar servicios relevantes a la seguridad. Puede contribuir a la normalización del lenguaje legal al posibilitar el control de la univocidad, precisión y claridad formales de las expresiones normativas. Al tiempo que permite el establecimiento de índices de vigencias legislativas y sistemas automatizados de localización de eventuales antinomias*. A juicio del autor, estos bancos de datos informatizados constituyen *el único medio* actualmente apropiado para contener la documentación jurídica. Como consecuencia, debe insistirse en la importancia de que quede garantizada la autenticidad de la información, o que ésta sea correctamente custodiada. Si estas garantías son necesarias para cualquier base de datos, cuánto más en el caso de la información jurídica, de la que depende la seguridad jurídica. En este sentido, me permito remitirme a otra afirmación del autor: *Es obvio que para el logro de la seguridad jurídica se requiere el adecuado planteamiento político y la correcta organización técnica de los sistemas informatizados*.

con la autoridad de Gómez de la Serna; y en su aspecto de registro oficial de normas jurídicas, la idea de una indexación oficial cuenta –al menos– con un curioso precedente ya en 1850<sup>88</sup>. Llegados los avances de la informática, existen en España múltiples iniciativas, que suponen un impulso importante en este sentido, aunque –por las razones que se han ido apuntando– no se ajustan a la idea de un servicio oficial de información legislativa.

Con el desarrollo de la sociedad de la información, en algunos países de nuestro entorno cultural esta técnica legislativa se encuentra ya en estado avanzado. Por ejemplo, destacan Francia<sup>89</sup>, Suiza<sup>90</sup>, Italia<sup>91</sup>, Reino Unido<sup>92</sup>, o –fuera del ámbito europeo– especialmente interesante es el caso de los Estados Unidos<sup>93</sup>. En

<sup>88</sup> Marta LORENTE SARIÑENA (*La voz del Estado...*, 2001, pp. 105-108) da noticia de la creación, por Real Decreto y Real Orden de 1850, de un *Registro general y auténtico de las leyes y disposiciones Reales*. La autora explica que la difusión privada de las normas llevó al Estado a intentar controlar el carácter oficial de los textos y a proteger su integridad mediante este instrumento. Sin embargo, al parecer *el acceso al Registro y a su archivo debió ser muy problemático*. De otro lado, GÓMEZ DE LA SERNA, en dos artículos titulados «Sobre las colecciones legislativas» (*Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1860 y 1867, según cotejo de la autora citada, p. 112), ofrece como alternativa a la Colección Legislativa la creación de *compilaciones ordenadas de nuestras leyes, que comprendiendo los distintos ramos de la Administración, y partiendo de un buen sistema de clasificaciones, divisiones y subdivisiones, omitieran todo lo derogado explícita o implícitamente, dejaran a un lado todo lo inútil y redactaran con orden, precisión y claridad lo vigente*.

<sup>89</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>90</sup> <http://www.admin.ch/ch/ff/rs/rs.html>

<sup>91</sup> [http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/ced\\_legisl\\_elenco\\_areat.htm](http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/ced_legisl_elenco_areat.htm)

<sup>92</sup> <http://www.hms.o.gov.uk/acts.htm>

<sup>93</sup> En <http://www.house.gov/> podemos localizar el «United States Code» (USC): *es la codificación oficial por materias (consolidation) de las leyes públicas federales vigentes en los Estados Unidos*, según explica Juan Antonio RUIZ GARCÍA («Técnica legislativa...», 2004, pp. 416 y 417). El USC se encuentra dividido en *títulos que cubren diferentes áreas y cada vez que se aprueba una nueva ley, los títulos del USC que se ven afectados son modificados y actualizados tanto en su versión impresa como en la electrónica*. El autor explica que hay una *versión oficial* (publicada por la oficina de revisión legislativa de la Cámara de Representantes cada seis años aproximadamente), y *dos ediciones comerciales del USC, no oficiales* (disponibles en Internet vía *Westlaw* y *Lexis-nexis*, respectivamente). Estas editoriales privadas revisan los textos *con más frecuencia que el Congreso* (que lo hace cada dos años mediante *suplementos*) y añaden *anotaciones históricas y jurisprudenciales*. La localización del texto completo del USC se encuentra *en varias páginas web, incluida la página de la Cámara de Representantes* (House of Representatives) *o la Facultad de derecho de Cornell University* (Legal Information Institute). En relación con el USC, FRANCISCO J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ («La sistematización...», 2004, p. 477) especifica que, fuera del hecho de agrupar las normas bajo títulos comunes, no obedece a un método ni a un propósito sistematizador. Con todo, el autor advierte dos consecuencias positivas del USC: se reducen *las barreras dogmáticas para adoptar técnicas de sistematización jurídica comunes* a los sistemas continentales y del *common law*; y se incrementa *la necesidad de ordenar y sistematizar las cosas*. Al margen de lo anterior, la aportación más valiosa de este estudio de Garcimartín es la descripción del sistema estadounidense de sistematización o *codificación «desde abajo»*, que se está llevando a cabo desde *la propia comunidad jurídica, al margen de las instituciones estatales* (pp. 478-484).

Alemania el Ministerio de Justicia ha delegado este servicio en una sociedad mercantil, con la que colabora<sup>94</sup>. Son cada vez más numerosos los países que ofrecen gratuitamente un servicio de información legislativa a través de Internet.

A la vez, en el seno de la Unión Europea existen varias iniciativas que, en sentido semejante, buscan proteger la seguridad jurídica<sup>95</sup>. Los programas europeos de simplificación normativa están utilizando diversas técnicas legislativas complementarias, a las que antes se hizo referencia [*supra* III.2<sup>96</sup>]. Entre estas técnicas distinguimos la denominada «codificación oficial» (que se aproxima a la idea de la actual codificación francesa), a cuyo servicio está otra técnica, la denominada «consolidación oficiosa o declarativa» (que se aproxima a la idea de indexación aquí desarrollada). Aunque esta última tiene carácter meramente informativo, parece ser la más efectiva<sup>97</sup>. Una y otra han sido calificadas como *técnicas legislativas utilizadas para garantizar la claridad del Derecho*<sup>98</sup>.

---

De otro lado, en [http://www.archives.gov/federal\\_register/publications/statutes.html](http://www.archives.gov/federal_register/publications/statutes.html) podemos localizar el «United States Statutes at Large»: es una *recopilación cronológica de las normas tal y como han sido promulgadas*, sin ordenarlas por materias. Al final de cada ley se publican los antecedentes legislativos, y *hay también notas marginales referentes a leyes contenidas en volúmenes anteriores o incluso en el mismo volumen* (Juan Antonio RUIZ GARCÍA; «Técnica legislativa...», 2004, p. 415).

<sup>94</sup> <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/index.html>

<sup>95</sup> La Unión Europea cuenta con el servicio de información jurídica EUR-Lex, y maneja el tesoro legal plurilingüe EUROVOC, coordinado principalmente por el Parlamento Europeo y la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, y que es utilizado también por algunas instituciones nacionales y organizaciones europeas.

<sup>96</sup> En la nota núm. 72 del presente trabajo quedaron descritas las técnicas legislativas utilizadas en el espacio jurídico europeo: la consolidación, la codificación y la refundición, siguiendo la versión de Hans Gerald CROSSLAND, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea y Jefe de Unidad de su Grupo de Codificación, en «La Codificación del Derecho comunitario», ponencia publicada en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho* (Madrid, 2004, pp. 485-498).

<sup>97</sup> Sirve de muestra el caso del Texto consolidado del Tratado de la Unión Europea, descrito por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Justicia...*, 2000, p. 68, nota a pie), conforme al cual puede apreciarse cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en contra de lo que pensaba el autor que cabía esperar (en la primera edición de su libro, 1999), está citando *siempre en sus resoluciones el articulado del Texto consolidado* —que tiene valor informativo— *como primera referencia, poniendo luego normalmente entre paréntesis la numeración «antigua» del articulado del Tratado inicial* —que es el que tiene valor normativo—. *La práctica* —según afirma el autor— *es ya la común en las Instituciones comunitarias*. El autor también explica que los Códigos estadounidenses (que no son Códigos al estilo europeo, sino que se corresponden más bien con la idea de índices o catálogos oficiales ordenados sistemáticamente, uno de leyes y otro de reglamentos) son más citados que los textos normativos originarios, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia (pp. 61-63).

<sup>98</sup> Antonio María CAEIROS, «La Codificación...», 1999, pp. 103-122. El autor —miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea— explica que el principio de seguridad jurídica es uno de los principios básicos del Ordenamiento jurídico comunitario, con la consiguiente exigencia de claridad y certeza, estrechamente relacionada con la calidad de la técnica legislativa, no sólo al elaborar los textos jurídicos, sino también a través de técnicas legislativas tales como la *codificación oficial* europea, en la que intervienen la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo, y la *consolidación oficiosa*, técnica legis-

Cercano en el tiempo parece estar, por otra parte, el momento en que la Unión Europea centralice los distintos servidores estatales de información legislativa, coordinándolos (*European legal information Networking*)<sup>99</sup>.

b) *Importancia de la lengua para los objetivos de la indexación*

La primera codificación pretendió un progreso sociopolítico y jurídico, pero también un progreso económico<sup>100</sup>, que se hizo efectivo. En mi opinión, la técnica de la indexación alcanza estos mismos objetivos, tanto en su dimensión interna o nacional, como en su proyección externa o internacional. Con todo, quizás pueda subrayarse especialmente el interés económico en el ámbito de las relaciones internacionales, mientras que el argumento sociopolítico y jurídico tiene más peso en el ámbito interno.

---

lativa utilizada por la Comisión para ordenar de forma mecánica y fuera de todo procedimiento legislativo las normas europeas y ofrecerlas gratuitamente en las diversas versiones o lenguas, en Internet, a través del servidor interinstitucional Europa. El autor explica que si bien la «codificación oficial» no puede considerarse mecánica, sí es cierto que *la mayoría de los textos codificados se preparan, ahora, partiendo de la consolidación técnica efectuada previamente por la Oficina de publicaciones, lo que no obsta para que el trabajo de análisis jurídico desarrollado en el seno de la Comisión, le aporte un valor añadido fundamental para la claridad del derecho que surge de la codificación* (p. 117). Esto viene a corroborar que la técnica de la indexación cumple una función al servicio de la codificación en la actualidad (la denominada «segunda codificación»). Junto a las anteriores, otra técnica legislativa proyectada para el Ordenamiento comunitario es la denominada *refundición* de textos, reforma de los textos que permitiría *estabilizar el volumen de la legislación permanente*, actualizando su contenido.

<sup>99</sup> Ya existen iniciativas de grupos de investigadores europeos en este sentido. El proyecto EULEGIS se inició en 1998 y finalizó en 2000. Han participado en él miembros de Portugal, España, Francia, Reino Unido, Suecia y Finlandia. Se propone la creación, en la Unión Europea, de un punto común de acceso a los distintos servidores nacionales de información legislativa de los países miembros, que abarque así tanto la normativa europea (enlaces con las bases de datos europeas CELEX/EUR-Lex), como la estatal de los distintos países miembros e incluso –dentro de éstos– la de ámbito local (mediante la coordinación de las bases de datos nacionales). Al respecto, puede verse el trabajo de Virpi LYYTIKÄINEN, Pasi TIITINEN y Airi SALMINEN, «Challenges...», 2000, pp. 121-132; o bien, directamente en Internet una de las páginas de EULEGIS: [www.frlii.org/IMG/ppt/hietanenparis.ppt](http://www.frlii.org/IMG/ppt/hietanenparis.ppt) (del Ministerio de Justicia finlandés, con fecha 4 de noviembre de 2004). Estructurar formalmente la información legislativa en Europa supondría, conforme al proyecto EULEGIS, la existencia de un servicio europeo común de acceso gratuito (conforme al principio europeo, «user-friendly and free access to legal information») que pudiera exigir de las bases de datos nacionales algunos rasgos comunes básicos (aunque respetaría las peculiaridades de las distintas bases de datos nacionales), y que proveería una metodología para simplificar el acceso del usuario a los diferentes servicios. El multilingüismo es cuestión que merece ser contemplada, y los diseñadores del proyecto son conscientes de que resolverla satisfactoriamente supone elevar los costes considerablemente. El tesoro legal EUROVOC, que actualmente funciona en la Unión Europea, se considera insuficiente. El proyecto EULEGIS se propone como la siguiente generación del actual proyecto de información legislativa desarrollado en Europa, EUR-Lex. La estandarización de las bases de datos de legislación nacionales se realizaría con lenguajes de programación XML.

<sup>100</sup> Luis Díez-PICAZO, «Codificación...», 1992, p. 476.



La claridad de las leyes, el acceso a la norma aplicable, favorece el desarrollo de la economía<sup>101</sup>. Este es un argumento que reaparece en la reivindicación de servicios oficiales de información legislativa en red: por ejemplo, en el antes citado Libro Verde [*supra* II.2.2.]<sup>102</sup> se llama la atención a los Estados miembros de la Unión Europea sobre este aspecto, que favorecerá el dinamismo económico. En la medida en que estos servicios de información legislativa se proyectan hacia el exterior, al margen de la dimensión social interna que tienen en cada país, su eficacia dependerá de la accesibilidad del lenguaje o idioma utilizado. El mosaico de servicios de información legislativa que existe ya en Europa y en el mundo, y la conveniencia de que los países miembros de la Unión Europea ofrezcan este tipo de servicios a fin de favorecer la fluidez del mercado, entre otros factores, ponen de manifiesto la importancia de que el lenguaje en que estén publicadas las leyes en estos servidores sea de común acceso por la generalidad de los destinatarios<sup>103</sup>. En esta dimensión externa o internacional, dada la importancia que tienen estos servicios legislativos en la Unión Europea o a escala mundial, con el tiempo probablemente sea conveniente que las normas de mayor trascendencia no se publiquen sólo en la lengua oficial del lugar en el que son aplicables, sino quizás también en inglés.

En el orden interno, tratándose de un servicio del Estado español, quizás cobra mayor relevancia la función social que cumple la indexación, como servicio al ciudadano, así como su faceta jurídico-política (como medio de cohesión, la indexación presta un servicio constatable desde muy diversos ángulos). Los textos deben publicarse en castellano, en todo caso, por ser la lengua oficial (art. 3.1 de la Constitución española), y, siendo leyes, pueden publicarse también en las lenguas cooficiales cuando existan convenios de colaboración con las respectivas

---

<sup>101</sup> Desde otra perspectiva, puede decirse que *el «desorden jurídico» conlleva un aumento notable de los costes de transacción y, en consecuencia, una significativa pérdida de bienestar social* (Francisco J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ, «La sistematización...», 2004, p. 473).

<sup>102</sup> Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la información [COM (1998) 585] titulado «*La información del sector público: un recurso clave para Europa*».

<sup>103</sup> Algunas notas sobre la consideración de las distintas lenguas oficiales, en relación con el trabajo del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, pueden encontrarse en las páginas 491-492 y 496 de la ponencia de Hans Gerald CROSSLAND, «*La Codificación...*» (2004, pp. 485-498). El autor explica que un acto que no esté traducido *a los nuevos idiomas oficiales en la accesión, no puede codificarse*, y que, cuando en el proceso codificador surgen problemas jurídicos por las *discrepancias entre las distintas versiones jurídicas*, el proceso se suspende hasta que queden resueltos.

Comunidades Autónomas<sup>104</sup>. Especial es el caso cuando se trata de leyes de las Comunidades Autónomas: en la medida en que la Comunidad Autónoma de la que emane la ley tenga lengua propia cooficial<sup>105</sup>, ésta se publicará en los diarios o boletines oficiales autonómicos en una doble versión, una conforme a la lengua autóctona, y otra en castellano; y se publicará, además, en el *BOE*<sup>106</sup>. Los mismos criterios vigentes en materia de publicación de las normas son los que deben tenerse en cuenta para el desarrollo del servicio oficial de información legislativa, que permitirá el acceso a todas las versiones de las lenguas oficiales en que hayan sido publicados los textos legales. Serán objeto de especial consideración las cuestiones relativas a la traducción, a fin de que se cumpla el principio de univocidad del Derecho<sup>107</sup>. Análogamente, cuando se trate de normas de las instituciones internacionales, o de normas europeas<sup>108</sup>, la diversidad de lenguas debe tener su reflejo en el *Index* español, que puede ofrecer conexiones con las versiones oficiales que existan.

---

<sup>104</sup> El Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las Leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas, dispone, en su artículo 1, que (1) *Las Leyes, los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos legislativos, una vez sancionados por el Rey, serán publicados en castellano en el «Boletín Oficial del Estado», a efectos de lo previsto en el artículo 2.1 del CC, derivándose, en consecuencia, de dicha publicación su plena eficacia, a tenor de lo previsto en el título preliminar del CC; y que (2) Las disposiciones generales a que se refiere el apartado anterior podrán ser también publicadas en las demás lenguas oficiales de las diferentes Comunidades Autónomas, cuando se suscriban convenios de colaboración (conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1).*

<sup>105</sup> El artículo 3.2 de la Constitución española proclama que, además del castellano, *las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*

<sup>106</sup> Sobre estas cuestiones, véase el comentario de Miguel COCA PAYERAS, «Artículo 2», en *Comentarios...*, 1992, especialmente pp. 447-451. El autor constata que este doble mecanismo de publicidad está previsto por los distintos Estatutos de Autonomía. Conforme a éstos, la publicación en los boletines autonómicos es la que pudiera denominarse *vigorizante*, necesaria para la eficacia de la norma, mientras que la segunda publicación, en el *BOE* carece de esa eficacia. En cuanto a los textos normativos emanados del ejecutivo autonómico, son publicados en los boletines oficiales propios y, cuando lo disponen los Estatutos de la Comunidad Autónoma correspondiente, también en el *BOE* (en cuyo Real Decreto de ordenación está prevista esta posibilidad), teniendo esta última publicación los efectos previstos por los Estatutos respectivos.

<sup>107</sup> Por ejemplo, esta advertencia aparece en la exposición de motivos del Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las Leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas.

<sup>108</sup> Los Reglamentos comunitarios requieren para su vigencia ser publicados oficialmente en el Diario Oficial de la Unión Europea (antes, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, creado por Decisión del Consejo de la CEE y de la CEEA de 15 de septiembre de 1958), que desde 1985 cuenta con una edición en castellano (véase, Miguel COCA PAYERAS, «Artículo 2», en *Comentarios...*, 1992, especialmente p. 452).

### 2.3 Organización administrativa de la indexación

Siendo un servicio oficial nacional de información legislativa *on line*, queda por resolver la cuestión relativa al órgano competente para desarrollar la indexación. Conforme a la Ley, existen varias posibilidades de configuración jurídica del organismo al que se asigne la función de la indexación <sup>109</sup>:

1.<sup>a</sup> Sería posible crear un órgano o unidad administrativa (sin personalidad jurídica). Un ejemplo es la Comisión General de Codificación <sup>110</sup>, *órgano de asesoramiento en una de las funciones más representativas del Gobierno como es la preparación y el impulso de las iniciativas legislativas* <sup>111</sup>. La presidencia de la Comisión General de Codificación corresponde al Ministro de Justicia <sup>112</sup>.

2.<sup>a</sup> Otra posibilidad, quizás más operativa, sería encargarse de la indexación a un organismo público (con personalidad jurídico-pública) <sup>113</sup>; ya sea un organismo autónomo adscrito a un Ministerio <sup>114</sup>, como es el caso del *BOE* <sup>115</sup>; o bien una entidad pública empresarial <sup>116</sup>.

---

<sup>109</sup> Véase, entre otras, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, *BOE* de 15 de abril de 1997).

<sup>110</sup> Sobre la naturaleza jurídica de la Comisión General de Codificación, Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE («La Comisión...», 1997, pp. 1183-1184) explica que *es un órgano colegiado en el sentido amplio del concepto* (conforme al art. 38.1 LOFAGE, y arts. 22-27 LRJ-PAC). Y añade que, si atendemos a las clasificaciones del artículo 39 LOFAGE, la Comisión es, *por su composición*, un órgano colegiado ministerial, que *se encuadra en la estructura de la «administración centralizada»*, es un órgano *permanente*, histórico (*que abarca desde los primeros momentos del ideal codificador*), se trata de un *órgano «especializado»* (*por su naturaleza asesora en materias concretas*) y, *por sus competencias de carácter no decisorio*, se trata de un *órgano de «propuesta»* [art. 40.1.b) LOFAGE], *en materia de informe o de anteproyecto de Ley*.

<sup>111</sup> Del Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación.

<sup>112</sup> Artículo 1.5.a), del Real Decreto 1475/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia; así como, artículo 7 de los Estatutos de la Comisión General de Codificación.

<sup>113</sup> El régimen jurídico de estos organismos está regulado en los artículos 41 a 65 LOFAGE.

<sup>114</sup> En este caso, pudiera gestionarse a través de reuniones periódicas con los miembros de conferencias sectoriales, a fin de facilitar la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que son los expertos en cada materia quienes mejor pueden indicar en dónde se engarza.

<sup>115</sup> El artículo 1 del Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado», define la naturaleza jurídica del *BOE* como *Organismo autónomo, de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar y, dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en este Estatuto, salvo la potestad expropiatoria*.

<sup>116</sup> Por ejemplo, el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (G.I.F.) [http://www.gif.es/secc\_33\_50.html; fecha de consulta: 22 de octubre de 2004], *entidad pública empresarial con personalidad jurídica propia, adscrita al Ministerio de Fomento*.

3.<sup>a</sup> La Ley <sup>117</sup> permite también organizar la gestión a través de una sociedad mercantil estatal (persona jurídico-privada que nacería al amparo del Derecho mercantil, y en la que el socio mayoritario o de control sería el Estado <sup>118</sup>).

La elección del modelo de organización del servicio oficial de información legislativa, es una decisión de política legislativa. En el caso alemán, tras un periodo de impulso inicial por parte del Gobierno y a cargo del Ministerio de Justicia, se produjo el fenómeno de «huida al Derecho privado» <sup>119</sup>.

Sea cual sea el modelo que se adopte, el servicio oficial de información legislativa puede estar adscrito a un Ministerio, aunque no es la única posibilidad, según veremos a continuación. Si se adscribiera a un Ministerio, serían posibles candidatos tanto el Ministerio de Justicia, como el Ministerio de Administraciones Públicas, o el Ministerio de la Presidencia. El primero, porque a él se adscribe la Comisión General de Codificación <sup>120</sup>, y paralelamente pudiera crearse una Comisión General de Indexación Jurídica, también como órgano independiente adscrito. El Ministerio de Administraciones Públicas es también un candidato, si consideramos que indexar no es legislar, y que este servicio oficial de información legislativa en red constituiría un elemento de coordinación autonómica y estatal <sup>121</sup>.

<sup>117</sup> Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril de 1997), en su redacción dada por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

<sup>118</sup> Es el caso de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (<http://www.correos.es/10/1000.asp>; fecha de consulta: 22 de octubre de 2004).

<sup>119</sup> Sobre el sistema de información jurídica *Juris*, véase el trabajo de Íñigo ORTIZ DE URBINA GIMENO («Técnica legislativa...», 2004, pp. 444-448). El autor explica que, a inicios de los años setenta, el Gobierno alemán dispuso el desarrollo de un «Sistema de información jurídica» (Rechtsinformationssystem), expresión con la que en Alemania se hace referencia a los sistemas de documentación informática de textos jurídicos. El sistema se bautizó como *juris*, y abarcaba la información acerca del Derecho federal en algunas materias, y referencias a doctrina y jurisprudencia. Iniciado el proyecto, se dispuso después que abarcara todo el Derecho federal y tras su impulso inicial, *el funcionamiento y la actualización del sistema* quedaron a cargo de la sociedad anónima *juris*. Esta sociedad cuenta con la colaboración de diversos Ministerios, así como con la del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y con la colaboración de diversas editoriales.

<sup>120</sup> Artículo 2 de los Estatutos de la Comisión General de Codificación, aprobados por el Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero (BOE de 27 de febrero de 1997).

<sup>121</sup> Este Ministerio cuenta con una Dirección General de Modernización Administrativa que gestiona los proyectos tecnológicos, y con un Consejo Superior de Informática para el impulso de la Administración Electrónica, órgano colegiado interministerial –este último– conforme a lo dispuesto en el artículo 1.5 del Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, BOE de 29 de mayo. Se define como *el órgano encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno. Funciona en Pleno y en Comisión permanente*. Existen comisiones especializadas (CIABSI, de carácter interministerial, <http://www.csi.map.es/csi/ciabsi.htm>; o COAXI, nacional, <http://www.csi.map.es/csi/coaxi.htm>). Su primer objetivo es promover el

No obstante, si tiene adscripción ministerial, probablemente lo más oportuno sea que este servicio dependa del Ministerio de la Presidencia: Es un hecho que cada Ministerio ofrece a los ciudadanos una base de datos relativa a la legislación que es de su competencia (más lograda en unos casos que en otros). Para la creación de una base de datos oficial de legislación en red, lo más conveniente será contar con la cooperación de todos los Ministerios, razón por la cual el Ministerio de la Presidencia puede considerarse el Ministerio más adecuado, pues coordina la actividad legislativa del Gobierno<sup>122</sup>. Además, el Ministerio de la Presidencia sería especialmente apropiado porque del mismo depende orgánicamente el BOE<sup>123</sup>, que puede asumir la realización de este servicio, como una concreción del ejercicio de sus competencias<sup>124</sup>.

La adscripción a un Ministerio no es la única solución, ni quizás sea la más adecuada. El servicio de indexación legislativa también pudiera estar adscrito a las Cortes Generales, especialmente si —una vez realizada la reforma de la Comisión General de Codificación— llegara a crearse la propuesta Comisión General de Legislación, a la que se hizo referencia al inicio de este epígrafe [*supra* III.2]. La adscripción a las Cortes tiene como ventaja una mayor independencia del Gobierno, muy importante con vistas a la estabi-

---

acceso a la información de la Administración del Estado a través de las nuevas tecnologías, ya que éste es uno de los nuevos bienes y servicios que la sociedad demanda. <http://www.csi.map.es/csi/pg2000.htm>.

<sup>122</sup> El Real Decreto 1418/2004, de 11 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, dispone, en su artículo 1, que corresponde al Ministro de la Presidencia *la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno y, en especial, de su tramitación parlamentaria*.

<sup>123</sup> En la página oficial del Ministerio de la Presidencia, <http://www.mpr.es/organ/default.htm> (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2004), consta que el «Boletín Oficial del Estado» depende orgánicamente de la Subsecretaría de la Presidencia. El Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, expresamente indica que *la Presidencia del Gobierno coordinará, a través de la Secretaría del Consejo de Ministros, la publicación de disposiciones en el diario oficial del Estado* (art. 2.3), y que *la Dirección General del organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado» asumirá las funciones técnicas, económicas y administrativas en orden a la edición de dicho diario* (art. 2.4). En su disposición adicional Tercera, el Real Decreto dispone lo siguiente: «*El organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado», adscrito a la Presidencia del Gobierno, realizará con carácter ordinario la impresión, distribución y venta del diario oficial, sin perjuicio de la utilización de otros medios técnicos de la Administración del Estado cuando, por cualquier circunstancia, resulte necesario*». El Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo autónomo «Boletín Oficial del Estado», confirma la adscripción del mismo al Ministerio de la Presidencia, *a través de la Subsecretaría, a la que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad* (art. 3 del Estatuto).

<sup>124</sup> Las competencias de este Organismo autónomo se describen en el artículo 4 de su Estatuto (Real Decreto 1229/2001, de 8 de noviembre), conforme al cual, le corresponde, entre otras funciones, *la publicación, en cualquier soporte, de repertorios, compilaciones, textos legales y separatas de las disposiciones de especial interés*; así como *la crea-*

lidad en el desempeño de las funciones propias de los servicios de codificación e indexación, así como la posibilidad de conexión con las distintas Instituciones del Estado<sup>125</sup>. Por último, no podemos olvidar que el artículo 66.2 de la Constitución española de 1978 dispone expresamente que *las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado*<sup>126</sup>.

## CONCLUSIONES

I. El principio de publicidad de las normas recogido en la Constitución española comprende no sólo la garantía de la publicación de las normas, sino también la de su adecuada difusión a través de los medios propios de la sociedad de nuestro tiempo. En la sociedad de la información, estos dos aspectos de la publicidad pueden realizarse por un mismo órgano: el mismo medio en el que son publicadas las normas puede cumplir la función de difusión del conocimiento de la norma aplicable. Para ello, es preciso que las normas se publiquen en soporte electrónico, al margen de que también sigan publicándose en soporte papel. Las nuevas tecnologías constituyen un instrumento que el Estado debe utilizar para procurar a los ciudadanos un servicio de información legislativa completo y oficial.

II. La existencia de servicios de información legislativa supone la posibilidad de desarrollar nuevas técnicas legislativas, dirigidas a la ordenación y sistematización de las normas jurídicas con

---

*ción de bases de datos legislativas, jurisprudenciales o doctrinales a partir del BOE, del BORME o de otras publicaciones legislativas.*

<sup>125</sup> Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ (*La calidad...*, 1998, pp. 243-266) ha defendido que la Comisión General de Legislación, hacia la que pudiera evolucionar la actual Comisión General de Codificación, debería ser no sólo un órgano ocupado en la conservación de los Códigos sino un órgano que vele por el sistema jurídico en su conjunto. Al servicio de este fin, sería aconsejable —añade— que la Comisión estuviera en conexión con los órganos políticos y legislativos, además de contar con suficientes medios materiales, una organización personal adecuada, una autonomía de funcionamiento, y el apoyo de otras instituciones (p. 264).

<sup>126</sup> En un reciente trabajo, Luis María CAZORLA PRIETO («La participación...», 2004, pp. 375-394) concluye que la participación de las Cortes en la creación del Derecho es cercana a lo formal: a pesar de que desde el punto de vista jurídico-formal tienen asignada una función de *capital importancia* como fuente jurídico-creadora principal, desde el punto de vista sustantivo esta facultad está limitada por poderosos factores —(descritos por el autor)— que en parte vacían de sustancia última ese papel (pp. 393-394). El autor hace algunas sugerencias de futuro, entre las cuales está la de prestar mayor atención a la técnica legislativa y vincular a las Cortes en esta tarea: por ejemplo, garantizando una mayor formación en este sentido a los Letrados de las Cortes Generales, e incrementando el número de estos funcionarios, a fin de mejorar la tarea de los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados y del Senado que se les confía (pp. 391-394).



vistas a facilitar su localización. La realización en España de un servicio oficial de información legislativa requeriría no sólo del correspondiente material informático, sino también de la formación de un personal especialmente cualificado, y en particular de una organización administrativa que tenga asignada la función de la indexación normativa.

Desde el punto de vista del Derecho administrativo, en nuestro país existen distintos cauces para la creación de un servicio oficial de información legislativa. Especialmente interesantes son aquellas propuestas dirigidas a dotar de un mayor protagonismo a Las Cortes, como órgano que ejerce la potestad legislativa del Estado, adscribiendo a las mismas un Centro desde el cual se asuma la formación del personal cualificado en técnica legislativa y la realización de la indexación. Sería conveniente que la tarea codificadora dependiera también de este mismo órgano adscrito, dado el servicio que la indexación puede prestar en este sentido, entre otras razones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO GARCÍA, Manuel: *Derecho civil*, I, Introducción y parte general, 16.<sup>a</sup> ed., 2004.
- BERMEJO VERA, José: *La publicación de la norma jurídica*, Madrid, 1977.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: *La publicación de la ley*, Madrid, 1993.
- BRAIBANT, Guy: «El modelo francés de la nueva codificación», en *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 89-101.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio: «Artículo 6, apartado I», en *Comentarios al CC y compilaciones forales*, tomo I, volumen 1.º, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1992.
- CAEIROS, Antonio María: «La Codificación del Derecho comunitario europeo», en *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 103-122.
- CAZORLA PRIETO, Luís M.<sup>a</sup>: «La Codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español», en *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 31-71.
- «La participación del Parlamento en la creación del Derecho», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 375-394.
- *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Aranzadi, 1999.
- COCA PAYERAS, Miguel: «Artículo 2», en *Comentarios al CC y compilaciones forales*, tomo I, volumen 1.º, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1992.
- CROSSLAND, Hans Gerald: «La Codificación del Derecho comunitario», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 485-498.
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico: *Derecho civil de España*, Parte general, I, Madrid, 1955.
- DE OTTO, Ignacio: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, segunda edición, 1993.

- DE PABLO CONTRERAS, Pedro: «Unidad constitucional y Codificación del Derecho privado», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 499-540.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis: «Constitución y fuentes de Derecho», en *La constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen I, Madrid, 1979, pp. 649-665.
- «Codificación, descodificación y recodificación», *Anuario de Derecho civil*, fascículo II, 1992, pp. 473-484.
- DÍEZ-PICAZO, Luis, y GULLÓN, Antonio: *Instituciones de Derecho civil*, I, 1995.
- FERNANDO PABLO, Marcos y RIVERO ORTEGA, Ricardo: *La publicidad de las sentencias en el orden contencioso-administrativo*, Madrid, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA GOYENA, Florencio: *Concordancias, motivos y comentarios del CC español*, Madrid, 1852, reimpresión en Zaragoza, 1974, artículos 1.º y 2.º
- GARCIMARTÍN ALFÉREZ, Francisco J.: «La sistematización del Derecho norteamericano: La “Codificación desde abajo”», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 473-484.
- GARRIDO FALLA, Fernando: «Artículo 9», *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Madrid, 2001.
- GERVAIS, Daniel: «Le droit d’auteur au Canada: Le point après CCH», en la *Revue Internationale du Droit d’Auteur*, núm. 203, janvier 2005, pp. 3-61.
- GULLÓN BALLESTEROS, Antonio: «Artículo 6.º», en *Comentario del CC*, I, Ministerio de Justicia, segunda edición, Madrid, 1993.
- HERNÁNDEZ GIL, Antonio: «Génesis y aportaciones del nuevo Título preliminar del CC», en *Ciclo de conferencias sobre el nuevo Título preliminar del CC*, Barcelona, 1975, pp. 7-20.
- JEREZ DELGADO, Carmen: «Indexación: una técnica al servicio de la seguridad jurídica», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 575-586.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: «El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley: la fase gubernamental», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 279-373.
- LACRUZ BERDEJO, José Luis, y otros: *Elementos de Derecho civil*, I, Parte general, vol. 1.º, 3.ª ed. revisada por J. Delgado Echeverría, Madrid, 2002.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco J.: «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 29-88.
- LORENTE SARIÑENA, Marta: *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, 2001.
- LOSANO, Mario G.: «Las técnicas legislativas, de la “prudencia legislativa” a la informática», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 163-198.
- LUCINI CASALES, Ángel: «La ignorancia de las leyes y el error de derecho», en *El Título preliminar del CC*, tomo I, volumen I, Jaén, 1977, pp. 207-237.
- LYYTIKÄINEN, Virpi; TITINEN, Pasi, y SALMINEN, Airi: «Challenges for European legal information retrieval», en *Advances in Electronic Government*, Zaragoza, 2000, pp. 121-132.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio: «La Comisión general de Codificación y la elaboración de las leyes», en *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 15-29.

- *La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación*, ponencia presentada y discutida en las reuniones del Pleno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2 y 9 de marzo de 1998, Anales R.A.J.L., núm. 28, 1998, Madrid, pp. 243-266.
- «Introducción» a la obra *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 15-23.
- MORALES MORENO, Antonio-Manuel: «La incidencia del error de derecho en el contrato», en *Centenario del CC (1889-1989)*, II, Madrid, 1990, pp. 1455-1489.
- OGÁYAR Y AYLLÓN, Tomás: «Las fuentes del Derecho en el novísimo Título preliminar del CC», en el *Libro Homenaje a Ramón M.<sup>a</sup> Roca Sastre*, volumen I, Madrid, 1976, pp. 605-656.
- ORTIZ DE URBINA GIMENO, Íñigo: «Técnica legislativa en Alemania», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 423-454.
- PALMA FERNÁNDEZ, José Luis: *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997.
- PAU PEDRÓN, Antonio: «La segunda codificación», en *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 73-88.
- «La recodificación como remedio», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 457-471.
- PÉREZ GARCÍA, Máximo Juan: «La difusión de la jurisprudencia a través de las nuevas tecnologías: un instrumento al servicio de la seguridad jurídica», en el *Anuario de Derecho Civil*, 2005, fascículo I.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique: *La seguridad jurídica*, Barcelona, 2.<sup>a</sup> ed., 1994.
- POUPA, Christine: «Electronic Publication of the Norms: From a monopoly to universal information service. The Swiss and French experiences», en *Advances in Electronic Government*, Zaragoza, 2000, pp. 133-147.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: «El principio de legalidad», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 39, 1993, pp. 9-42.
- RUIZ GARCÍA, Juan Antonio: «Técnica legislativa en Estados Unidos», en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Madrid, 2004, pp. 395-421.
- RUIZ VADILLO, Enrique: «El nuevo Título preliminar del CC», en el *Libro Homenaje a Ramón M.<sup>a</sup> Roca Sastre*, volumen I, Madrid, 1976, pp. 781-823.
- SAGARDOY BENGOCHEA, Juan Antonio: «El valor de los cimientos», en la sección La Tercera del diario *ABC*, viernes 1 de abril de 2005.
- SAINZ MORENO, Fernando: «La publicidad de las normas», en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Madrid, 1993, pp. 121-146.
- SALVADOR CODERCH, Pablo: «Artículo 2.º», en *Comentario del CC*, I, Ministerio de Justicia, segunda edición, Madrid, 1993.
- SEBASTIÁN LORENTE, Jesús J.: «La Comisión General de Codificación. De órgano colegislador a órgano asesor», *Actualidad Civil*, núm. 47, 22 a 28 de diciembre de 1997, pp. 1177-1199.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, y SUÑÉ LLINAS, Emilio: «Artículo 9.º», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, I, dirigidos por Óscar Alzaga, Madrid, 1996.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, y VILLAR EZCURRA, José Luis: «El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre de nuestro Derecho», en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I, Madrid, 1993, pp. 79-104.

