

# La relevancia de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes: un análisis de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Extranjería

Por ÁNGELES GALIANA SAURA  
Universitat Rovira i Virgili

## I. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

El objeto del presente artículo se centra en una disciplina aún escasamente estudiada en nuestro país: la técnica legislativa. Así es posible afirmar que el interés por la técnica legislativa resulta novedoso, pues es desde hace aproximadamente unas tres décadas cuando se está produciendo una perceptible y creciente atención hacia la mejora de la calidad de la producción normativa. En concreto, a mediados de los años ochenta comienzan a proliferar en España los estudios que se ocupan de distintos aspectos que pretenden lograr la mejora efectiva de las leyes<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La preocupación progresiva por mejorar la calidad de los productos normativos se puede constatar a través de las «Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado», aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989, en cuya norma cuarta, apartado *a*), se señala como tarea a desarrollar por los Letrados de las Cortes: la de redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe con el siguiente contenido: incidencia de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia; análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo, sobre la corrección de

De esta preocupación son fruto en particular diversos trabajos publicados<sup>2</sup>.

Por tratarse de una disciplina de nuevo orden, la delimitación de su contenido no está totalmente definida y la doctrina no es uniforme respecto a su denominación. Una aproximación a lo que algunos autores denominan «Técnica Legislativa» y otros «Técnica Normativa» servirá para situar el problema.

Un concepto restringido será el utilizado por el colectivo GRETEL, que considera que la *técnica legislativa* trata de la composición y redacción (*drafting*) de las leyes y disposiciones jurídicas<sup>3</sup>, en alusión estricta a cuestiones de lenguaje y de homologación formal relativas al procedimiento de elaboración de la ley. Frente a esta definición, otros autores prefieren hablar de *Técnica Normativa* como una disciplina que no se limita únicamente a tratar los aspectos formales o procedimentales de creación normativa, sino que amplía su campo de actuación respecto al análisis de la inserción de una norma en un ordenamiento<sup>4</sup>, esto es, la integración en el ordenamiento a partir de las

---

las concordancias y remisiones...; análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional. Cfr. LÓPEZ-MUÑIZ DE MENDIZÁBAL, B., y DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., «Técnica legislativa y sistemas expertos», en *Revista de las Cortes Generales* núm. 27, 1992, p. 183.

<sup>2</sup> En este sentido, P. Salvador Coderch, miembro y uno de los principales representantes de GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), afirma que en España no hay tradición de Técnica Legislativa; lo que sí hay es una tradición muy antigua de prácticas, usos y de «técnicas» de legislar y de redactar documentos normativos cuya recopilación sistemática, comparación y evaluación son las primeras tareas que se habrá de plantear la disciplina naciente de la Técnica Legislativa. Cfr. SALVADOR CODERCH, P., «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en VV. AA., GRETEL, «Curso de Técnica Legislativa», *Cuadernos y Debates*, núm. 14, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 14.

Más en concreto, véase: VV. AA., GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986; VV. AA., GRETEL, «Curso de Técnica Legislativa», cit.; VV. AA., *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989; VV. AA., *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1990; VV. AA., *Técnica Normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991; VV. AA., *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>3</sup> P. Salvador Coderch apunta que, por tradición y extensión, la técnica legislativa se aplica también a la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones, como, por ejemplo, sentencias o contratos. Cfr. SALVADOR CODERCH, P., «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en VV. AA., GRETEL, «Curso de Técnica Legislativa», cit., p. 11.

<sup>4</sup> En este sentido F. Sainz Moreno afirmará que «El problema no se encuentra sólo en defectos imputables a cada norma aislada, sino también al ordenamiento en su conjunto. Por eso, la técnica normativa ha de establecer reglas que sirvan tanto para mejorar la calidad de las normas en sí mismo consideradas como, sobre todo, la adecuada integración de esas normas en el ordenamiento. Consideradas aisladamente, las normas han de reunir unos requisitos mínimos de claridad expresiva, de estructura formal y de lógica interna; consideradas en relación con el contexto, las normas han de ajustarse a las circunstancias de la realidad sobre la cual actúan y han de integrarse en un ordenamiento preexistente». Vide SAINZ MORENO, F., «La técnica norma-



complejas conexiones competenciales de un Estado con varios centros de poder legislativo.

Por tanto, el concepto de técnica legislativa no es doctrinalmente pacífico, sino más bien un concepto abierto sobre el que caben diversas interpretaciones<sup>5</sup>. En todo caso, sea cual fuere la amplitud que cada uno otorgue a esa expresión, lo que sí parece claro es que con ella pretende lograr una misma finalidad: la mejor calidad técnica del Derecho. Sus objetivos deben ser la claridad, la seguridad y la eficacia del ordenamiento jurídico.

Esta disciplina parte, pues, de una voluntad política de regular un determinado aspecto de la realidad que se formula estructural y lingüísticamente en términos normativos, y finaliza con la promulgación de la norma, ya que su objeto de estudio es el procedimiento de elaboración normativa. Su principal preocupación consiste en definir los defectos que pueden viciar la elaboración de la norma desde su gestación en la idea o voluntad de regularizar un aspecto determinado de la vida social, hasta su promulgación y su entrada en vigor, y cómo estos vicios pueden ser solucionados (o, mejor, evitados).

---

tiva: *el seu significat dins el context autonòmic*», en VV. AA., *Tècnica Normativa: el procediment intern d'elaboració de les normes*, cit., p. 21.

También, y al respecto, se ha pronunciado J. TUDELA ARANDA en «La legitimación competencial de las leyes», en VV. AA., *La Técnica Legislativa a debate*, cit., pp. 94 y ss., afirmando que si bien en un primer momento el interés por la técnica normativa se centró en la adecuada elaboración de los textos normativos, poco a poco se fue ampliando su ámbito de actuación respecto a aspectos más complejos, como la integración de la norma en el ordenamiento, especialmente en lo referido a las dificultades derivadas de la coexistencia de diversos órdenes jurídicos. Para este autor, «el legislador debe buscar una corrección en la elaboración de las normas que trascienda su propio contenido para permitir su correcta asimilación por el ordenamiento. De ahí que se prefiera la expresión técnica normativa».

Por su parte, P. DÍEZ LAGO en «Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria», en VV. AA., *La técnica legislativa a debate*, cit., p. 224, entiende la calidad de la ley en una doble faceta: interna (lenguaje legal claro y preciso y estructura formal coherente) y externa (armoniosa integración en el ordenamiento jurídico y aplicación efectiva en la sociedad).

<sup>5</sup> La técnica legislativa puede abarcar desde una estricta reducción al procedimiento externo de legislación (fundamentalmente centrada en aspectos de lenguaje y estructuración en sus fases administrativa y parlamentaria), hasta una visión más amplia, en la que llegue a incluirse el procedimiento interno de legislación (de formación y desarrollo de la voluntad legislativa). Para otros incluye también aspectos de lógica interna de las normas y el análisis previo de su posible operatividad práctica, su viabilidad, sus costes y sus repercusiones. Ejemplo es L. Martín Rebollo, quien afirma que «cuestiones formales, de lógica, de sistemática, de lenguaje, de oportunidad, de integración ordinamental y de interpretación normativa se arropan bajo el genérico título de técnica legislativa». Vide MARTÍN REBOLLO, L., «La técnica legislativa: reflexiones discretas sobre el método y el procedimiento», en VV. AA., *La técnica legislativa a debate*, cit., p. 74.

## II. EL OBJETIVO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA: UNA «BUENA» LEY

Los estudios de técnica legislativa, como rama especializada de un saber más amplio y general –la Ciencia de la Legislación–<sup>6</sup>, son una consecuencia directa de la crisis del Estado del bienestar en una de sus facetas: la crisis de la legislación. El punto de partida lo constituye una conciencia generalizada sobre la existencia de una degradación de los niveles de calidad de la producción normativa como consecuencia de la masificación y aceleración de la tarea legislativa, que dan lugar a problemas de inconsistencias, redundancias, defectuosa redacción de las normas que las hacen incomprensibles o inviables, etc. Esta decadencia se acentúa aún más a partir del desarrollo del Estado del bienestar, en el sentido que el Estado pasa de espectador a protagonista de la vida económica, de manera que la regulación jurídica penetra en diversos aspectos de la actividad económica, cultural, profesional, etc., y supone la extensión de la normatividad a esferas antes exentas, de manera que la ley contemporánea incorpora cada vez más medidas tendentes a regular las relaciones socioeconómicas de sus destinatarios, con lo que se va convirtiendo en una ley más compleja y particular, abandonando poco a poco las notas de generalidad y abstracción que la caracterizaban<sup>7</sup>. La progresiva expansión de las tareas estatales ha producido la juridificación de muchas situaciones o materias que con anterioridad quedaban fuera del campo de dominio del Derecho. Esto hace que las leyes sean enunciados jurídicos con cualquier contenido, que si bien es su característica básica –la reserva material–, también constituye un potencial y hasta peligroso instrumento político de control cuando una ley se crea con la finalidad de modificar situaciones específicas y delimitadoras en el tiempo<sup>8</sup>.

El Derecho cada vez se usa más como un instrumento para la consecución de objetivos políticos, y esta afirmación resultará confirmada con el objeto de análisis de las siguientes páginas: la Ley Orgá-

---

<sup>6</sup> Esto es, «Ciencia de la legislación que tiene por objeto el estudio de la legislación en su aspecto evaluativo, institucional y procedimental, es decir, el proceso general de producción de leyes y normas». Así la caracteriza PAGANO en «Ripensare la tecnica legislativa anche in funzione della informatica giuridice», IV Congreso Internacional sobre Informática y Reglamentaciones Jurídicas, Roma, 1988, citado por LÓPEZ MUÑIZ DE MENDIZÁBAL, B., y DOMÍNGUEZ LUIS, J. A., *Técnica legislativa y sistemas expertos*, op. cit., p. 179.

<sup>7</sup> Sobre la decadencia de la ley, véase PRIETO SANCHÍS, L., *Ley, principios, derechos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1998.

<sup>8</sup> Cfr. RUIZ SANZ, M., «De la ciencia de la legislación hacia la técnica legislativa», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, XIV (1997), p. 646.



nica 4/2000, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

La trascendencia que puede tener esta Ley para todos los ciudadanos, y no solamente para los extranjeros, pues a todos afecta de alguna u otra manera, y su reciente y complicado proceso consensuado de elaboración, puede ser un buen ejemplo para mostrar algunos de los criterios que, brevemente, se expondrán sobre técnica legislativa. Además, la Ley de Extranjería se ha convertido en una de las más importantes leyes de la anterior legislatura, porque pretende afrontar el complejo problema de la necesaria integración de la inmigración en nuestro país, mucho más conflictivo que a primera vista podría parecer en el momento de su redacción<sup>9</sup>, pues conlleva, tal y como señala J. De Lucas, problemas como los del estatuto de las minorías étnicas, religiosas y nacionales y las tensiones entre las exigencias de integra-

<sup>9</sup> Aunque, tal y como afirma D. López Garrido en su intervención en los debates parlamentarios por el Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso de los Diputados, nuestro país es uno de los que más bajos índices de extranjeros tiene en su territorio, «entre un 1,7 y un 1,8 por 100, frente a una media comunitaria del 6 por 100. No hay, por tanto, un problema de inmigración si se tiene voluntad política para ello, pero es evidente que la vigente ley de extranjería no sirve, está obsoleta y es una ley de desintegración, hecha con criterios de orden público y no con criterios de acogida y de salvaguarda de derechos básicos para el conjunto de ciudadanos que viven en este país». Vide «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados». Pleno y Diputación Permanente, núm. 277, de 1999, sesión plenaria núm. 267 celebrada el 25 de noviembre de 1999, p. 14948.

Pero el problema en nuestro país no es tanto de cantidad como de la procedencia de esta inmigración, básicamente extracomunitaria y de un nivel económico precario, pues buscan en la emigración una vía de escape a la pobreza y a la miseria. Esta situación es la que da lugar a los problemas de intolerancia manifestados en actitudes racistas y xenófobas. Lo que se ha de evitar es, como señala J. de Lucas, considerar la presencia de extranjeros como una patología u otro tipo de alarma social tales como la criminalidad o la droga. Así se asocian los rasgos de diferencia «incompatible» (la más visible es la étnica), más competencia y amenaza (para el mercado de trabajo, para la pirámide de población, para la «propia identidad»), más desorden (los extracomunitarios como «ejército de reserva de la delincuencia», como causa de la «inseguridad ciudadana», vinculados a las formas de delincuencia que merecen más rechazo social: narcotráfico, terrorismo y delitos contra la libertad sexual y la propiedad). Todo ello se traduce en la criminalización de los extracomunitarios, en su presentación como un problema de «orden público» frente al cual debe primar la respuesta policial sobre la jurisdiccional, sobre la garantía de los derechos. Cfr. DE LUCAS, J., *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Icaria, Antrazyt, Barcelona, 1996, pp. 107-108

Sobre los problemas de la lucha contra el racismo, véanse los trabajos de J. DE LUCAS, y concretamente: *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, Tecnos, Fundación Cultural Enrique Luño Peña, Madrid, 1992; *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994; *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, cit., pp. 113 y ss.; «Qué significa ser hoy antirracista» y «Nuevo racismo», en VV. AA., *Sociedad democrática, sociedad multicultural. Dossier sobre Inmigración y Racismo*, Harresiak Apurtuz, Hegoa (Instituto de Estudios para el desarrollo y la economía internacional), Gasteiz, 1997, y «El buen antirracista», en *Claves de Razón Práctica*, núm. 72, 1997, pp. 37-43.



ción y el respeto por la diversidad y la propia identidad. Éste es uno de los factores que propician el renacer de un fantasma que recobra impulso en el continente: el racismo<sup>10</sup>. A todo ello cabe añadir que la presencia de una fuerte inmigración extracomunitaria y el resurgimiento de los fenómenos de xenofobia y racismo ponen en cuestión el estatuto de ciudadanía: la polémica acerca de la integración/automarginación saca a la luz las contradicciones que sacuden el supuesto básico de la ciudadanía, la convivencia entre sujetos no estrictamente homologables, la asimetría que tensiona al máximo la capacidad de conjugar igualdad y diferencia<sup>11</sup>.

Se partirá de la idea de que, como todas las normas, también ésta puede ser siempre perfeccionada. En este comentario de técnica legislativa se pretende, por una parte, reconocer algunas de las cualidades técnicas de la Ley, pero, sobre todo, aportar sugerencias que la habrían podido mejorar, aun sin ánimo de exhaustividad.

## II.1 La necesidad de una nueva ley

Con carácter previo a la decisión legislativa se ha de determinar si es o no necesario redactar una nueva ley, básicamente por la imperatividad de lograr determinados fines u objetivos que no se pueden alcanzar con el Derecho vigente<sup>12</sup>.

Aquí, y entrando ya en el análisis de la Ley Orgánica 4/2000, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, se ha de apuntar que lo cierto es que la legislación de extranjería que estaba vigente en nuestro país desde 1985 era una legislación que favorecía la ilegalidad de los inmigrantes. Era necesaria una

<sup>10</sup> Cfr. DE LUCAS, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, cit., p. 13.

Ligados a la inmigración se encuentran los fenómenos racistas y xenófobos que, tal y como afirma J. de Lucas, encuentran «su caldo de cultivo en momentos de crisis económica, social y política: no sólo es un problema derivado de situaciones de paro y miseria, de las dificultades que conllevan las situaciones de grave depresión de caos económico y social; también tiene sus raíces en la pérdida de los signos de la propia identidad colectiva, sobre todo en los casos –es el problema en no pocos países del Este– en los que el monopolio de la legitimidad por parte del partido único ha supuesto la desaparición de toda referencia legitimadora al caer los regímenes en cuestión». Vide DE LUCAS, J., *El concepto de solidaridad*, Fontamara, México, 1993, pp. 88-89.

<sup>11</sup> Cfr. DE LUCAS, J., *Europa: ¿convivir con la diferencia? Racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*, cit., p. 69.

Sobre los conceptos de «ciudadanía» y «derechos de los ciudadanos», véase también MARSHALL, T. H., y BOTTOMORE, T., *Ciudadanía y clase social*, trad. de P. Linares, Alianza Editorial, Madrid, 1998, y FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. A. Ibáñez y A. Greppi, Trotta, Madrid, 1999, pp. 97-123.

<sup>12</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M. J., «La calidad de las normas. ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», en *Revista Española de Administración Pública* núm. 48, 1985, p. 514.



nueva normativa en esta materia para facilitar la regularización de la situación de la población de inmigrantes que en España, sin alcanzar las tasas de otros países europeos, está experimentando un crecimiento importante, así como y sobre todo su integración en la sociedad española<sup>13</sup>.

La Ley Orgánica 7/1985, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*, fracasó en buena parte de sus objetivos; además, la situación de la inmigración en el Estado español es, hoy en día, sustancialmente diferente de la que se producía a principios de la década de los ochenta. Aquella Ley, que en su título pretendía garantizar los derechos y libertades de los extranjeros en España, no los garantizaba<sup>14</sup>. Tal y como bien afirma E. Vidal, la Ley contradecía la finalidad manifestada en su exposición de motivos, que, paradójicamente, era la de reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, en continuidad con la línea del derecho histórico que por razones de demografía y economía partía de la equiparación. Sin embargo, la condición que imponía de residir legalmente en España para ser acreedor al disfrute de los derechos y libertades, junto con las restricciones que imponía a determinados derechos, como los de sufragio, libertad de circulación interna, de reunión, de asociación, educación y libertad de afiliación sindical y de huelga, y la más que dudosa técnica jurídica, que permitía no ya la discrecionalidad, sino la manifiesta arbitrariedad de la Administración, justifican las críticas y denuncias del carácter xenófobo y racista de la Ley<sup>15</sup>. Es por ello que se venía reivindicando la puesta en marcha de reformas legales que fueran capaces de lograr la plena integración social de los inmi-

<sup>13</sup> Quizá sería conveniente matizar el comentario anterior. Si se cuestiona únicamente si era o no necesaria una nueva Ley de extranjería, creo que se podría estar de acuerdo de forma casi unánime en responder afirmativamente; ahora bien, otro elemento de juicio diferente será el de si la regulación de la nueva Ley es o no la más apropiada, lo cual nos llevaría a otro punto de análisis que no pretende ser el objeto de estas páginas, centrándose únicamente en aspectos de técnica legislativa, y por tanto examinando básicamente los aspectos formales (y no tanto de contenido o de fondo) de la Ley.

<sup>14</sup> Era una Ley que mantenía importantes dosis de discriminación y que no era eficaz como instrumento de control del flujo migratorio. Las diversas bolsas de irregulares que se han creado a lo largo de estos años son indicativas de que la Ley de 1985 y las políticas que la acompañaron no fueron eficaces. Esa situación ponía en dificultad dos principios fundamentales en materia de política de inmigración: la integración y la convivencia social.

De esta regulación llamaba la atención el hecho que se afirmara que partía de un punto de vista «realista», entendiéndose por tal, tal y como señalan J. DE LUCAS, M. J. AÑÓN y E. VIDAL, la primacía de la consideración del orden público y la ideología de la seguridad, un modelo de tratamiento «gubernativo» antes que «judicial». Cfr. «Notas sobre una legislación amenazante», en *Cuadernos de Política Criminal*, 1986, pp. 269 y ss.

<sup>15</sup> Cfr. VIDAL GIL, E., *Los conflictos de derechos en la legislación y jurisprudencia españolas. Un análisis de algunos casos difíciles*, Tirant lo Blanch, Universitat de València, Valencia, 1999, p. 405.



grantes. Se reclamaba la necesidad de desarrollar un generoso proceso de regularización que tendiera a sacar de la ilegalidad a un amplio colectivo de personas sumidas en la clandestinidad y marginación <sup>16</sup>.

En la actualidad no es suficiente con una ley que controle los flujos migratorios, sino que es imprescindible la adopción de medidas que aseguren también la integración de los extranjeros que se trasladan al territorio español, la gran mayoría con vocación de permanencia. La realidad actual pone de manifiesto la necesidad de dar reconocimiento a una serie de derechos a los extranjeros que los equipare a los españoles, otorgándoles, de este modo, una igualdad de oportunidades que permita su efectiva y real integración y asegure, asimismo, una convivencia basada en los valores de la igualdad, la tolerancia, la justicia y la libertad <sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Aunque en realidad no ha sido así, pues la regularización que acompañará a la actual Ley de extranjería dejará fuera de la misma a aquellos inmigrantes que llegaron después del 1 de junio de 1999. Sobre esta cuestión, véase la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y la Resolución de 16 de marzo de 2000, de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior y de la Dirección General de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las instrucciones relativas al procedimiento de regularización de extranjeros, previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y aprobado mediante Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero.

La Ley sólo legitima la estancia en el caso de que se consiga un contrato de trabajo para el empleo; de esta manera se concibe la inmigración como «mano de obra necesaria». Al identificar residencia legal y contrato de trabajo, la Ley deja sin resolver el problema de la inseguridad y la exclusión de las personas inmigrantes que trabajan en sectores poco regularizados. Con este sistema de permisos, buena parte de la gente que ahora va a regularizarse volverá a caer en la irregularidad al no poder presentar un contrato de trabajo estable.

<sup>17</sup> Tal y como se indica en la exposición de motivos de la proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) al Congreso de los Diputados, núm. 179-1, 122/000158, el 18 de marzo de 1998, «La correcta integración de los inmigrantes es primordial para evitar situaciones de marginación o desigualdad que puedan comportar la segmentación de la sociedad o la conversión de sus miembros en ciudadanos de segunda categoría, situación no buscada por el legislador ni deseada por nadie».

En el mismo sentido se orientaba la proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 7/1985, presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida al Congreso de los Diputados, núm. 175-1, 122/000154, de 18 de marzo de 1998, donde, en su exposición de motivos, se afirmaba que «resulta evidente que las manifestaciones de racismo y xenofobia, que hicieron su aparición en nuestro país en estos últimos años, exigen una adecuada regulación, en todos los ámbitos, de las relaciones jurídicas de las personas de distinto origen sobre las bases del máximo respeto a los derechos fundamentales y a la diversidad cultural, teniendo siempre presente el principio de no discriminación». Asimismo, se consideraba que era necesario adecuar la anterior Ley de extranjería a la realidad «con el objetivo de favorecer la integración social y la convivencia intercultural de los inmigrantes extranjeros. Los inmigrantes pretenden trasladarse de forma permanente, por lo tanto, es necesario favorecer su plena integración. Y para conseguir dichos objetivos, se hace imprescindible establecer medidas que garanticen la efectiva igualdad de derechos». Los objetivos de la futura Ley Orgánica sobre extranjería, según esta proposición, deberían



El objetivo de la Ley actualmente vigente es el de conseguir la plena integración de aquellos extranjeros que tienen su residencia en España, y para ello se reconocen expresamente un conjunto de derechos que propician la estabilidad de su permanencia en el mismo<sup>18</sup>. Su finalidad es, en gran parte, la de lograr la integración social de los inmigrantes: así se reconocen una serie de derechos políticos y sociales, se establece una situación de flexibilidad y de seguridad jurídica. La reforma era necesaria para hacer posible la efectividad, y no sólo el reconocimiento, de los derechos de los extranjeros; y en este sentido es destacable la sustitución del concepto de «ilegal» por el de «irregular», dado el sentido peyorativo que alcanza el primer término; la flexibilización de las causas que pueden dar lugar a la prórroga del permiso de residencia, etc.<sup>19</sup>. Así, también, y en este sentido de integración social, se regula por primera vez en la ley el derecho del extranjero a una reagrupación familiar, de manera más amplia y favorable.

En definitiva, era necesaria una nueva ley que introdujera una serie de avances respecto a la anterior legislación, avances de entre los que cabe destacar los siguientes: a) el reconocimiento de bastantes dere-

---

consistir en «conseguir de forma efectiva el pleno ejercicio de los derechos y deberes de los extranjeros que entran en el Estado español, y, sobre todo, conseguir la máxima integración para aquellos que lleven un determinado número de años viviendo y trabajando».

También en la misma línea se inspira la proposición de Ley Orgánica de reforma, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto al Congreso de los Diputados, núm. 189-1, 122/000167, el 2 de abril de 1998, que, en su exposición de motivos pone de relieve que en los años de vigencia de la Ley de 1985 se «ha demostrado, sobre todo, cómo ha favorecido la marginación de los inmigrantes que viven en el Estado español, que dificulta su proceso de integración social, disminuye sus derechos sociales», y que se hace necesario «afrontar la situación actual de acoger e integrar dentro del conjunto de la sociedad las personas procedentes de otros lugares y culturas con el fin de construir una sociedad que respete la diversidad y a la vez se enriquezca de la convivencia entre personas de diferentes culturas. Por todo ello se hace necesaria una adecuada regulación, en todos los ámbitos, de las relaciones jurídicas de las personas de distinto origen sobre las bases del máximo respeto a los derechos fundamentales y a la diversidad cultural, teniendo siempre presente el principio de no discriminación».

<sup>18</sup> De la nueva normativa cabe señalar, en primer lugar, el reconocimiento expreso de unos derechos que corresponden a todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, en tanto que derechos inherentes a la propia condición de persona. Entre ellos, se amplía el derecho a la asistencia jurídica gratuita de cualquier extranjero independientemente de su situación de ilegalidad/legalidad, a los procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de la entrada, expulsión o salida obligatoria del territorio español. Sin embargo, se mantiene la exclusión de los extranjeros ilegales pobres no empadronados o en los demás procedimientos judiciales.

<sup>19</sup> En este sentido, la Ley ha aliviado la situación de los extranjeros residentes, como por ejemplo en el terreno de la participación política en los procesos electorales. La nueva Ley contiene especiales y evidentes avances en el campo de la asistencia sanitaria y social; reconoce la vida familiar como un derecho básico del emigrante residente, suaviza el régimen sancionador, entre otras medidas de mejora.



chos sociales antes negados a los inmigrantes; la novedad es que algunos de esos derechos alcanzan a los no regularizados, si bien deben estar empadronados, aunque es preciso señalar que algunos de estos derechos, aun sin ser reconocidos, ya se venían disfrutando en la práctica<sup>20</sup>; b) en el régimen sancionador, particularmente la no expulsión por estancia ilegal, se mejora la regulación del sistema de infracciones y sanciones estableciendo una más correcta clasificación; la consecuencia más importante es que la estancia ilegal sólo puede sancionarse con multa, no con expulsión; c) incluye además la posibilidad de regularización tras demostrar dos años de estancia ininterrumpida en España, y d) finalmente, el mayor alcance de la reagrupación familiar.

No cabe olvidar que si se analizan los debates parlamentarios, los proyectos de ley presentados por diferentes grupos parlamentarios, el proyecto de ley finalmente redactado de forma consensuada, y las enmiendas efectuadas al mismo, en comparación con el texto finalmente aprobado, es posible deducir cuáles eran los objetivos originales o gestacionales de esta Ley y los que podrían haber sido recogidos si se hubieran aceptado algunas de las enmiendas propuestas<sup>21</sup>.

## II.2 Eficacia, efectividad y eficiencia de la ley

Por otra parte, ha de valorarse no solamente la eficacia, sino también la efectividad y eficiencia de la nueva regulación. Esto significa que el legislador debe detectar la relación entre la necesidad de la nueva regulación, los objetivos que se persiguen con ella y las reglas jurídicas que impone; es decir, valorar la posible eficacia de la norma para alcanzar el fin propuesto. La efectividad de una regulación se mide, pues, no sólo por su vigencia real, sino por el grado de consecución de los objetivos fijados por el legislador<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Como por ejemplo el derecho a una asistencia sanitaria pública de urgencias, o el derecho a la enseñanza básica gratuita para los menores.

<sup>21</sup> A pesar de que las enmiendas al proyecto de ley que efectuó en su momento el Grupo Parlamentario del Partido Popular iban en general dirigidas hacia una línea más restrictiva del objeto de esta Ley. Por ejemplo, se solicitó que el artículo 7, que recoge la libertad de reunión y manifestación, fuera reconocido únicamente a los extranjeros que se hallaren regularmente en España, y no tal y como finalmente se ha aprobado «a todos los extranjeros que se encuentran en España», tanto regular como irregularmente.

Quizá otro ejemplo relevante de esta línea más restrictiva de derechos es la enmienda que efectuó al artículo 24, en su párrafo segundo, considerando que no era admisible la asistencia letrada para las personas a las que se ha denegado la entrada en España.

<sup>22</sup> Cfr. MARTÍN CASALS, M., «Planificación de la intervención legislativa», en VV. AA., GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, cit., p. 240.

Sobre la distinción entre los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad, véase CALSAMIGLIA, A., *Racionalidad y eficiencia del Derecho*, Fontamara, México, 1993.



Dada la reciente aprobación de esta Ley, y, en consecuencia, el breve plazo de vigencia del que ha dispuesto, aún es pronto para realizar un balance de la eficacia y efectividad reales de esta Ley. Ahora bien, lo que en este análisis interesa poner de relieve es la necesaria condición de efectuar estudios previos de tipo sociológico y de impacto económico previos a la elaboración de la Ley para facilitar su posterior cumplimiento.

Los objetivos de la Ley son claros: reconocimiento y garantía de una serie de derechos y la integración de los inmigrantes en la sociedad española. Ahora bien, el grado de consecución de estos objetivos dependerá de la existencia de medios económicos y administrativos suficientes para hacer efectivos los derechos que se reconocen; pero no sólo esto, sino que también se hace depender de la voluntad y de aceptación de esta Ley por parte de los ciudadanos españoles y extranjeros respecto a facilitar su inserción.

Se busca la utilidad y eficacia política de la norma, tanto en su proceso de gestación como en su resultado. Se considera que el orden jurídico no puede quedar ajeno a la garantía de mínimos existenciales o a la atención de ciertas necesidades sociales. El Derecho debe, por tanto, asegurar la realización efectiva de los derechos<sup>23</sup>, y no únicamente su reconocimiento.

La anterior regulación sobre extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, establecía en su exposición de motivos que quedaba asegurada la plenitud de los derechos y las garantías para su ejercicio respecto de los extranjeros que se hallaren legalmente en España. Pero, no obstante, a lo largo de su articulado se observa una contradicción entre su contenido normativo, concebido primordialmente como un conjunto de normas de «policía», y los principios inspiradores de su exposición de motivos y de su título. En este sentido, se imponía la necesidad de revisar el articulado de la Ley de 1985, con el fin de adecuarlo a los objetivos enumerados en su preámbulo: reconocimiento de los derechos y libertades proclamados en la Constitución (pues así lo reconoce expresamente el artículo 13 de la Constitución Española), garantizar a los extranjeros legalmente establecidos en España unas cotas aceptables de derechos y libertades, eliminando cualquier trato discriminatorio, pues la realidad actual del Estado español demuestra que no se han solucionado, hasta el momento, muchos de los problemas de los inmigrantes que habitualmente residen en territorio español, pues el problema aquí es, como indica E. Vidal, el de *la «tensión deri-*

---

<sup>23</sup> Sobre este aspecto, *vide* DE LUCAS, J., y AÑÓN, M. J., «Necesidades, razones, derechos», en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990, pp. 55 y ss.; AÑÓN, M. J., *Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 308 y ss; así como AÑÓN, M. J y RUIZ SANZ, M., «Creación del Derecho y necesidades sociales», en VV. AA., *Derecho y Sociedad*, M. J. Añón, R. Bergalli, M. Calvo y P. Casanovas (coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 157 y ss.

vada de las exigencias de integración de los extranjeros y el reconocimiento de la igualdad en la diversidad, con la afirmación de la identidad nacional»<sup>24</sup>.

A partir de la promoción de los derechos, el Derecho pasa de ser un sistema normativo formal compuesto por reglas cuyo cometido consiste en orientar directamente la conducta de los miembros de la sociedad, a regular cada vez con más intensidad el establecimiento y puesta en marcha de una estructura burocrática suficiente, orientada a conseguir la realización de fines sociales<sup>25</sup>. En el Estado Social las leyes indican los fines u objetivos a perseguir, son normas concretas, «leyes medida». De este modo, el contenido regulativo de la norma debe buscarse en estricta conexión con su adecuación a la posterior ejecución y con los efectos que con ella se persiguen; en este caso se trata, en fin, de facilitar la integración, dificultar la exclusión y aislar las actitudes racistas.

En el acto de creación legislativa intervienen numerosos sujetos sociales particulares (grupos de presión, sindicatos, partidos...), lo que conlleva una relación de fuerzas, de forma que las leyes son «pactadas» y que, para conseguir el acuerdo político y social al que aspiran, pueden llegar a ser contradictorias, caóticas u oscuras. Cobran así protagonismo los agentes sociales, que dotan al ordenamiento jurídico de reglas condicionadas a la relación de fuerzas, al servicio de intereses particulares o sectoriales.

Si algo ha estado ausente del debate sobre la nueva Ley de extranjería ha sido precisamente la necesaria movilización de los sectores sociales implicados. La sociedad española y los inmigrantes tienen mucho que decir y opinar sobre todas estas cuestiones, algo que quizá no se ha tenido presente con la suficiente intensidad, pues en este caso ha prevalecido el acuerdo político entre grupos parlamentarios para lograr el suficiente consenso para aprobar la Ley, más que la voluntad social de los realmente implicados o afectados por esta normativa o por sus representantes; y no cabe olvidar que la simplificación, la manipulación política del debate, sólo puede generar la incompreensión de la mayoría, así como puede ser el germen de sentimientos xenófobos.

### II.3 La viabilidad de la ley

Por último, durante el procedimiento de elaboración de la norma hay que valorar su viabilidad jurídica, social y económica<sup>26</sup>, esto es,

<sup>24</sup> Vide VIDAL GIL, E., *Los conflictos de derechos en la legislación y jurisprudencia españolas. Un análisis de algunos casos difíciles*, cit., pp. 396-397.

<sup>25</sup> Cfr. CALVO GARCÍA, M., «Paradojas regulativas: las contradicciones del Derecho en el Estado intervencionista», en VV. AA., *Derecho y Sociedad*, cit., p. 103.

<sup>26</sup> La relación del Estado con la sociedad industrial necesita del denominado «análisis económico del Derecho», en sentido descriptivo (como cálculo de costes y



si tiene probabilidades de poder llevarse a cabo, de ser cumplida, y para ello debe contar con la existencia de una infraestructura administrativa y judicial capaz de asumir su control efectivo; debe calcular el coste económico de la norma en proporción con el beneficio o utilidad que de ella se espera<sup>27</sup>, así como ha de tener presente el grado de aceptación de la norma, que depende, en gran parte, de su comprensión por sus destinatarios<sup>28</sup>.

No es suficiente con la promulgación de la norma para que ésta cumpla su función, sino que además debe ser conocida por sus destinatarios<sup>29</sup>, por lo cual ha de ser publicada<sup>30</sup>. Pero no sólo esto, sino que además debe ser «comprensible» o comunicativa.

---

beneficios) y en sentido normativo (como indicador de racionalidad y de eficiencia del legislador ordinario). Cfr. IRTI, N., *La edad de la descodificación*, trad. de L. Rojo Ajuria, J. M. Bosch editor, Barcelona, 1992, p. 162.

<sup>27</sup> Al respecto, F. Sainz Moreno afirma que «es cierto que el juicio sobre la adecuada proporción entre el coste y el beneficio de una norma es un juicio político, no siempre equiparable al juicio que precede a una decisión económica. Es un juicio que no puede racionalizarse y cuantificarse totalmente». De esta manera, hay determinados bienes jurídicos que no pueden medirse en términos coste/beneficio. Vide SAINZ MORENO, F., «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)», en VV. AA., *La calidad de las leyes*, cit., p. 40.

Respecto al coste económico de la Ley aquí estudiada, únicamente me remito a las palabras de la diputada Fernández Sanz, quien, en los debates parlamentarios en el Congreso de los Diputados, recordó el análisis de la Ley de extranjería que efectuó Price Waterhouse & Cooper del coste que tendrían los nuevos derechos, y se elige la sanidad por ser, posiblemente, el derecho cuya universalización para los irregulares más coste tendría. Universalizar, extender la sanidad en torno a 70.000 inmigrantes irregulares que podemos tener en este momento en el país, se calcula que tendría un coste algo menor a 5.000 millones de pesetas. Vide «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, núm. 277 de 1999, sesión plenaria núm. 267, celebrada el 25 de noviembre de 1999, p. 14955.

<sup>28</sup> Por lo que se refiere a la comprensibilidad de las normas, me remito a los problemas relacionados con el uso del lenguaje jurídico, y sobre ello véase, entre otros, ITURRALDE SESMA, V., *Lenguaje legal y sistema jurídico*, Fundación Cultural Enrique Luño Peña, Tecnos, Madrid, 1989; SAINZ MORENO, F., «Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural», en VV. AA., *La Técnica Legislativa a debate*, cit.; WRÓBLEWSKI, J., «Les langages juridiques: une typologie», en *Droit et Société. Revue internationale de théorie et de sociologie juridique*, núm. 28, 1988; KALINOWSKI, G., «Sur les langages respectifs du législateur, du juge et de la loi», en *Archives de Philosophie du Droit*, XIX, 1974; MORESO, J. J., «Lenguaje jurídico», en VV. AA., E. Garzón Valdés y F. J. Laporta (eds.), *El Derecho y la Justicia*, Trotta, Madrid, 1996; PRIETO DE PEDRO, J., «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo», en VV. AA., *La calidad de las leyes*, cit.; PRIETO DE PEDRO, J., *Lenguas, lenguaje y Derecho*, Civitas, Madrid, 1991; de este aspecto me ocupé en «La incidència de la tècnica legislativa en el llenguatge jurídic», en *Revista de Llengua i Dret* núm. 31, septiembre de 1999.

<sup>29</sup> El sentido de la ignorancia del derecho en la sociedad democrática no es otro que el de garantizar la validez y eficacia del Derecho, que no se hallará supeditada a pretextos de su desconocimiento por parte de sus destinatarios. Cfr. PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991, p. 77.

<sup>30</sup> Sobre la publicación de las normas se puede consultar BIGLINO CAMPOS, P., *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993; así como SALVADOR CODERCH, P., «La publicación de las leyes», en VV. AA., GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, cit., pp. 201-230.



Uno de los problemas más importantes de los que se debe ocupar la técnica legislativa será el de elaborar propuestas tendentes a mejorar la posterior ejecución de la norma, y facilitar la aplicación de la norma a los operadores jurídicos en general. Una ley dictada careciendo de «cobertura administrativa» es por ello una ley inútil, en cuanto que no se va a aplicar y ha requerido un esfuerzo de confección y debate que podría haberse ahorrado.

El título IV es el más importante desde este punto de vista, pues es el que regula la «Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración». Se trata aquí de prever en la misma ley los mecanismos necesarios para facilitar su aplicación. Así se prevé una coordinación con los órganos administrativos para controlar el fenómeno migratorio y los órganos imprescindibles para una correcta actuación administrativa; de esta manera se regula la constitución de un Consejo Superior de Política de Inmigración, encargado de coordinar las actuaciones de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que en materia de inmigración confluye la actuación de todas las Administraciones Públicas (General del Estado, autonómicas y locales), se prevé la creación de este Consejo en el que se encuentren representados estos poderes públicos, el cual deberá establecer una política global y la correspondiente coordinación de las medidas adoptadas en materia de inmigración. Asimismo, se pretende asegurar que las Administraciones Públicas encargadas de la aplicación de la nueva normativa en esta materia respeten íntegramente sus preceptos, instando al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, a que establezcan una respuesta disciplinaria para todos aquellos funcionarios o empleados públicos que obstaculicen la efectividad de los derechos reconocidos a los extranjeros.

También se hace referencia en este título al apoyo por parte de los poderes públicos al movimiento asociativo de los inmigrantes, y aquí se ve con más claridad la finalidad de la Ley respecto a la integración de los mismos.

En este sentido, también se regula el Foro para la Inmigración, compuesto por representantes de la Administración Pública, de asociaciones de inmigrantes y de organizaciones sociales de apoyo. Constituye un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de inmigración.

En conclusión, y a falta de desarrollo reglamentario, la sensación que puede extraerse de esta regulación es que se han intentado prever los mecanismos burocráticos y administrativos necesarios para facilitar la aplicación efectiva de la Ley. Esto puede suponer un adelanto, pues se deja menos margen al reglamento, o, lo que es lo mismo, a la facultad del Ejecutivo para desarrollar estos aspectos.



### III. PROBLEMAS FORMALES O DE ESTRUCTURA DE LAS NORMAS JURÍDICAS

La claridad y concisión necesarias para la inteligibilidad de un texto jurídico pasan indudablemente por una estructura interna adecuada de su contenido regulador.

Los problemas de estructura formal de las normas versan sobre la ordenación de las leyes, es decir, sobre su división y sistematización. Quedan incluidos aquí una serie de aspectos relativos a la configuración interna de los textos normativos, cuya consideración resulta necesaria, porque una formulación incorrecta de la norma no garantiza la uniformidad deseada en su aplicación y adjudica poderes normativos a los órganos de aplicación del Derecho y a los intérpretes normativos<sup>31</sup>.

La legislación está formada por una serie de disposiciones coordinadas dentro de cada cuerpo legal, formando con otras normas un todo, de tal manera que un artículo de una ley desgajado de su contexto y aislado puede resultar carente de sentido o insuficiente<sup>32</sup>. Éste es el sentido de lo que se llama integración sistemática.

La división en partes de una ley es una cuestión convencional, de práctica legislativa; no existe regulación normativa respecto a cómo debe estructurarse, pero es importante que las leyes se dividan siempre de la misma forma, de esta manera se facilita el trabajo tanto del intérprete como del propio legislador. En todo caso, el orden de exposición de un texto legal tiene que ser funcional, en el sentido de que deberá servir para clarificar el significado de la ley mostrando sus relaciones internas, propiciando una interpretación sistemática de sus enunciados, etc.<sup>33</sup>.

Para una buena ordenación de la norma articulada hay unas reglas mínimas a seguir; así, en general, en la redacción de una ley se ha de ir de lo que es general a lo particular, de lo que es más importante a lo que tiene una importancia secundaria, las normas permanentes irán antes que las temporales, las norma técnicas (como las relativas a vigencias) irán al final<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. GUASTINI, R., «Questioni di técnica legislativa», en *Le Regioni*, 2-3, 1985, p. 223.

<sup>32</sup> N. Pérez Serrano ya señaló en el año 1947 que «una inmoderada preocupación de sistemática puede entorpecer en ocasiones, porque entonces se multiplican las subdivisiones, o se quieren englobar en artículo único, y por tanto adiposo, reglas o preceptos que deben ir separados y como esculpidos para que no se dificulte su aplicación». Vide PÉREZ SERRANO, N., «El estilo de las leyes», en *Escritos de Derecho Político*, I, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 241.

<sup>33</sup> Cfr. ITURRALDE DE SESMA, V., «Cuestiones de técnica legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 24, 1989, p. 242.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 244.

### III.1 El título de la ley

En nuestro ordenamiento jurídico, las leyes se estructuran comenzando por el nombre del tipo de norma (ley, ley orgánica, decreto-ley, reglamento, etc.), la fecha y el número de la norma y su título, al que sigue el articulado. En principio cada ley debe estar asignada a un objeto, que debe expresarse en su título, con la finalidad de facilitar la identificación de la norma. De ahí la necesaria relación entre el título y la materia regulada. Por este motivo se suele señalar que el título debe ser único para cada ley, preciso, exacto y completo, pero también breve y concreto<sup>35</sup>. El título ha de ser preciso y conciso, es decir ha de omitir todo lo que no sea necesario para su identificación.

En nuestro ejemplo se trata de una Ley Orgánica, número 4 del año 2000, de 11 de enero, y se titula «Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social». Un título, en mi opinión, demasiado amplio para su contenido normativo. Debería haber sido más breve y conciso, como por ejemplo «sobre los derechos y libertades de los extranjeros», pues es innecesario determinar que es «en España», ya que es de sentido común que una ley de origen estatal español tenga aplicación en el territorio de la nación española. Asimismo, las palabras «y su integración social» muestran una opción de política legislativa, un mensaje lanzado a la comunidad que no era imprescindible en su titulación, ya que el título de una ley ha de servir únicamente para identificar el objeto de una ley con la mayor claridad posible; ahora bien, quizá la inclusión de estas palabras en el título de la ley se deba al hecho de que carezca de exposición de motivos o preámbulo, y por tanto se busque ya en el propio título señalar los objetivos de la ley, al no explicarse con posterioridad los motivos o finalidades que llevan a la elaboración de esta Ley, que modifica y deroga una ley anterior sobre, en principio, un mismo objeto regulativo.

Si se analizan el proyecto de ley y los debates parlamentarios, se puede deducir que la inclusión de las palabras «y su integración social» en el título de la Ley era debida –como ya se ha puesto de relieve– a que la finalidad de dicha Ley no se centra únicamente en la voluntad de regularizar la situación de los inmigrantes, sino, y sobre todo, a facilitar su inserción, su integración en la sociedad española, reconociéndose a tal efecto una amplia serie de derechos políticos y sociales, de los que podrán ser titulares los extranjeros<sup>36</sup>. Se trata, en

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 239; así como también *vide* SALVADOR CODERCH, P., «El título de las leyes», en VV. AA., GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, cit., pp. 47-71. Cabe destacar aquí que P. Salvador considera el título de la norma como un compuesto de tres elementos: la categoría normativa, el número y la fecha de la norma y su objeto.

<sup>36</sup> Si bien se introduce una buena dosis de confusión –como se analizará con posterioridad– respecto a la delimitación subjetiva de tales derechos al no ser recono-



fin, de facilitar la integración, dificultar la exclusión y aislar las actitudes racistas.

### III.2 La división de la norma

Una ley puede dividirse en tres partes: una parte expositiva, una parte dispositiva, y una parte final. Aunque es posible encontrar leyes que no contengan parte expositiva o parte final, pues éstas no son imprescindibles.

#### A) *Parte expositiva*

La parte expositiva consta de un preámbulo o exposición de motivos<sup>37</sup>. Con carácter general, puede decirse que el preámbulo y la exposición de motivos son enunciados que suelen anteceder al articulado de algunos documentos normativos, en los que el legislador expresa las finalidades y los principios inspiradores de la Ley o, en general, los motivos que le han conducido a adoptar esa regulación y no otra<sup>38</sup>, de forma que son utilizados frecuentemente como signos de la «intención del legislador» vinculantes a la hora de su interpretación. Han de describir y justificar el contenido material de la ley<sup>39</sup>. El preámbulo o exposición de motivos ha de hacer referencia a los antecedentes de la ley, a sus objetivos y a las competencias en el ejercicio de las que se dicta, así como ha de ayudar a determinar las innovacio-

---

cidos a todos los extranjeros, sino diferenciando varias situaciones: la del residente, la del empadronado ilegal y la de los ilegales.

<sup>37</sup> En nuestro ordenamiento, en virtud del artículo 88 de la Constitución Española, todos los proyectos de ley deben incluir una exposición de motivos, así como ir acompañados de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. El Tribunal Constitucional, en sentencia 108/1986, de 29 de julio, ha interpretado el mandato del artículo 88 CE, en el sentido de que la ausencia de las exposiciones de motivos y de los antecedentes sólo puede entenderse como una vulneración de la Constitución cuando las propias Cámaras señalen que tales datos constituyen un elemento de juicio necesario para adoptar su decisión.

<sup>38</sup> J. Prieto de Pedro propone los siguientes criterios para la redacción de preámbulos y exposiciones de motivos: 1) la conveniencia de que obligatoriamente todas las normas incluyan estos textos explicativos; 2) su reconocimiento y configuración como textos complejos que han de servir, en sus diferentes partes, a varias finalidades: encuadrar la norma nueva en el ordenamiento; justificar la necesidad de la norma y sintetizar en un lenguaje sencillo aquellas normas que afecten a un gran número de ciudadanos. Cfr. PRIETO DE PEDRO, J., *Lenguas, lenguaje y Derecho*, cit., p. 121.

<sup>39</sup> Según las «directrices» que el colectivo GRETEL propone, el contenido del preámbulo debe ser el siguiente: a) el preámbulo describirá concisamente el objeto y objetivos de la ley. Una alusión a su finalidad, breve y concretamente expresada, se podrá incluir alternativamente en el preámbulo o al inicio del articulado de la ley en forma de disposiciones directivas; b) el preámbulo, como parte que es de la ley, evitará alabanzas, exhortaciones y declaraciones didácticas. Vide VV. AA., GRETEL, «Directrices», en *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, cit., pp. 295-296.

nes que introduce respecto al régimen jurídico hasta su promulgación. Los preámbulos pueden ofrecer, aunque no aporte contenido normativo, una posibilidad de criticar una ley, mostrando, por ejemplo, la existencia de una inadecuación entre los fines que se señalan en el preámbulo y el contenido normativo de la misma<sup>40</sup>.

Respecto a la Ley Orgánica 4/2000, de extranjería, cabe señalar que es de relevancia el hecho que carezca de preámbulo o exposición de motivos, más aún tratándose de una regulación sobre un objeto tan conflictivo: los derechos de los inmigrantes. Es por ello que una exposición de motivos donde se señalaran cuáles eran los concretos objetivos a alcanzar por esta Ley, por qué era necesario reformar y derogar la anterior Ley de extranjería, cómo se ha de alcanzar y en qué sentido se ha de entender la integración social de los inmigrantes en España, y, finalmente, dónde se decanta la intención del legislador, hubiera servido para clarificar su contenido y facilitar su aceptación no solamente por los extranjeros residentes en España, sino también por el resto de ciudadanos españoles. Sin embargo, no hubo suficiente acuerdo parlamentario, puesto que la exposición de motivos fue enmendada, y finalmente se decidió aprobar la Ley prescindiendo de ella.

#### B) *Parte dispositiva*

Las disposiciones directivas son parte dispositiva de la ley y están colocadas como su primer o primeros artículos. Prescriben a los órganos de aplicación la finalidad a perseguir, indicando, eventualmente, los medios para su consecución; indican, así, la dirección en la cual se orienta la ley. Las disposiciones directivas suelen desarrollar el título de la ley, de tal modo que en ellas aparecen las ideas principales o características esenciales de la regulación legal. Desarrollando el título de la ley en una frase, pretenden eliminar los equívocos que podrían suscitarse sobre el objeto de la regulación en relación a un título que debe ser corto y lleno de contenido. Así, la disposición directiva intenta proporcionar un avance del contenido de la ley, en la medida en que dice de un modo más completo aquello que era de esperar de su título. En un sentido más amplio, son también disposiciones directivas aquellas que incluyen el ámbito personal, material, territorial o temporal de la ley, sin indicar nada sobre la dirección en la cual ésta se orienta<sup>41</sup>.

En concreto, los artículos 1 y 2 de la Ley 4/2000 delimitan el ámbito personal de aplicación de la misma; nos dan una definición de las

<sup>40</sup> Cfr. ATIENZA, M., «Sociología jurídica y ciencia de la legislación», en VV. AA., R. Bergalli (coord.), *El Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, PPU, Barcelona, 1989, p. 57.

<sup>41</sup> Cfr. MARTÍN CASALS, M., «Preámbulo y disposiciones directivas», en VV. AA. GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, cit., p. 88.



personas a las que debe considerarse como «extranjeros», así como aquellas que quedan excluidas de esta regulación. Son, por tanto, disposiciones directivas, especialmente relevantes en una ley que, como ésta, carece de exposición de motivos o preámbulo. Es por ello que estos dos primeros artículos se ubican en un título preliminar y no en un título I.

La parte dispositiva se puede dividir en libros, títulos, capítulos y secciones y artículos<sup>42</sup>. La unidad básica es el artículo; la utilización de las restantes unidades de división depende de la extensión de la ley y de razones sistemáticas.

La Ley analizada se divide únicamente en títulos, capítulos y artículos. No se utiliza la división por libros porque no tiene la suficiente extensión como para proceder a esta sistematización.

La división por títulos debe reservarse para aquellas leyes que tengan partes perfectamente diferenciadas, y comprendan uno o más capítulos.

Los capítulos se usarán para indicar las distintas partes de la ley. Cada capítulo debe tener un contenido temático unitario, que debe definirse en su título, y comprenden uno o más artículos.

El artículo existe en todas las leyes, se numera consecutivamente y la numeración no se interrumpe para volver a comenzar en ningún caso. Además, es conveniente que todas las leyes utilicen el mismo sistema de numeración (ordinales o cardinales, en números o letras). A veces los artículos resultan titulados, con lo que se facilita el uso de la ley, la localización concreta de un tema es más rápida, y además produce una homogeneidad en el contenido normativo<sup>43</sup>. Como regla general, puede señalarse que cada artículo debería disciplinar un aspecto concreto de la materia regulada por la norma.

Una crítica sistemática que se puede efectuar a la Ley de extranjería en este punto puede centrarse en su artículo 1, que señala la delimitación del ámbito de aplicación de la misma; por ello las exclusiones de su ámbito deberían haber entrado también en este artículo 1, en un párrafo tercero, en lugar –tal y como se hace– de situarlas en un artículo 2, ya que como se acaba de indicar cada artículo ha de centrarse en un aspecto concreto de la materia, en este caso en el ámbito de aplicación personal de la Ley. Además, si el propio legislador incluye un artículo 2 dedicado a regular las exclusiones del ámbito, ¿qué sentido tiene que en el artículo 1, en su párrafo segundo, se

<sup>42</sup> Sobre la partición interna de la norma, vide FUSARO, C., «Nuove regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi», en *Quaderni Costituzionali*, a. VI, núm. 1, 1986, especialmente pp. 149 y 155, así como CASTIÑEIRA, M. T., «Sistemática y división de las leyes», en VV. AA., GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, cit., pp. 121-133, o, de la misma autora, pero analizando la legislación catalana, «División de las leyes», en VV. AA., GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, cit., pp. 105-125.

<sup>43</sup> Cfr. CASTIÑEIRA, M. T., «Sistemática y división de las leyes», *op. cit.*, p. 126.

excluya de la aplicación de esta Ley a las personas que les sea aplicable el régimen comunitario?<sup>44</sup>, pues ésta no deja de ser otra exclusión y, por tanto, o bien todas las exclusiones se sitúan en el artículo 1 –lo cual me parece lo más acertado–, o bien se ubican en el artículo 2.

En el mismo sentido de crítica a la sistematicidad de la Ley se puede observar la regulación del artículo 36, titulado de los «permisos especiales», cuyo contenido debería haber sido incluido en el artículo 35 sobre «el permiso de trabajo», pues la regulación del primero no es más que la de las prórrogas del permiso de trabajo, por la estrecha conexión en el contenido de ambos preceptos<sup>45</sup>.

### C) *Parte final*

El legislador goza de una libertad casi total para configurar esta parte final: no existen preceptos legales que le impongan pautas de obligado cumplimiento. Este hecho obliga a la doctrina a hacer propuestas de técnica legislativa a partir de la práctica legislativa<sup>46</sup>. Lo que sí puede exigirse al legislador es que, al configurar la parte final, mantenga siempre una estricta constancia o uniformidad y un mínimo de coherencia<sup>47</sup>. Así como se ha de evitar que la parte final de una ley se convierta en una especie de cajón de sastre donde el legislador ponga todo lo que no ha sabido colocar en la parte dispositiva.

La parte final se puede subdividir en cuatro categorías, que deberían ir en el siguiente orden: disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales<sup>48</sup>.

Respecto al contenido que debe regular cada tipo de disposición, únicamente indicaré que éste es variable y doctrinalmente confuso y discutido, pues en múltiples ocasiones en la práctica legislativa se

<sup>44</sup> A excepción de que la aplicación de la Ley 4/2000 les sea más favorable.

<sup>45</sup> Asimismo, me parece correcta la enmienda que efectuó el Partido Popular añadiendo al título del artículo 35 «por cuenta ajena» tras el permiso de trabajo, pues es un título más coherente con su contenido.

<sup>46</sup> Así, C. Viver afirma que «se trata fundamentalmente de decirle al legislador que haga mejor lo que ya hace, más que de proponerle modelos supuestamente perfectos contruidos con base en genéricas definiciones doctrinales». *Vide VIVER PI-SUNYER, C., «Parte final de las leyes», en VV. AA., GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, cit., p. 138.*

<sup>47</sup> Por uniformidad se entiende que si la parte final se divide en diversas categorías, siempre se utilicen las mismas (siempre y cuando sean necesarias); que se respete el mismo orden entre ellas; que tengan siempre el mismo contenido, y que se siga siempre el mismo orden de preceptos dentro de cada categoría.

Por coherencia se entiende que las categorías se han de construir a partir de criterios homogéneos, capaces de darles una cierta unidad interna; y que estas categorías se construyan como categorías cerradas: deben contener únicamente los preceptos que responden a estos criterios homogéneos de definición. *Ibidem*, pp. 138-139.

<sup>48</sup> Aunque el legislador estatal a veces no sigue la división estricta de categorías y engloba cláusulas derogatorias en disposiciones finales; por ejemplo, un mismo tipo de preceptos no los sitúa siempre dentro de una misma categoría. *Ibidem*, p. 141.



añaden verdaderos preceptos dispositivos en disposiciones adicionales<sup>49</sup>; por otra parte, tampoco se utilizan en el sentido apropiado las disposiciones derogatorias, pues la regla seguida en la práctica legislativa no es la de detallar con precisión las normas que se derogarán en virtud de la normativa que entrará en vigor, sino que se suele limitar a hacer una mención genérica a la derogación por contradicción o incompatibilidad con la norma posterior de igual o superior rango<sup>50</sup>; por último, y respecto al régimen de las disposiciones transitorias, cabe decir que éstas deberían contener la regulación del derecho intertemporal, es decir, las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la Ley antigua a la nueva, regulando situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley<sup>51</sup>.

La parte final de la Ley Orgánica 4/2000 consta de una disposición adicional, de disposiciones transitorias, de una disposición derogatoria y de disposiciones finales.

<sup>49</sup> Por eso C. Viver considera que las disposiciones adicionales deberían incluirse para establecer los preceptos que se regulan los regímenes jurídicos especiales. *Ibidem*, pp. 147-149.

<sup>50</sup> Tal y como señala J. Aguiló, hay cuatro casos que se pueden calificar de derogación: *a)* el caso de las «cláusulas derogatorias concretas», es decir, aquellas que mencionan a las formulaciones de normas que derogan (son cláusulas del tipo «queda derogado el artículo x de la ley y»; *b)* el caso de las «cláusulas derogatorias genéricas», es decir, aquellas que no mencionan a las disposiciones que pretenden derogar (del tipo «quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente ley); *c)* también se considera como una derogación la que se produce en la fase de interpretación y aplicación del Derecho a la hora de determinar las relaciones de preferencia entre normas jurídicas incompatibles. Así, ante un conflicto de normas incompatibles, los juristas operan dando por supuesto que uno de los actos de promulgación de las normas lo era también de derogación. En consecuencia, denominan principios derogatorios a los criterios que gobiernan la referida ordenación, esto es, a los principios de *lex superior*, *lex posterior* y *lex specialis*, y, finalmente, *d)* es también un acto derogatorio la sustitución de textos de las fuentes del Derecho, aunque no cambie la materia a que se refieren (es el caso, por ejemplo, de los textos refundidos).

En realidad, y como señala el autor, de todos estos casos se pueden extraer dos tipos relevantes de actos derogatorios: los expresos y los tácitos, que se corresponden respectivamente con los casos *a)* y *c)*. El caso *b)*, esto es, el de las «cláusulas derogatorias genéricas», puede ser reducido al *c)* porque dichas cláusulas no aportan nada y son redundantes en relación con el principio de *lex posterior*. Y el caso *d)* es irrelevante, porque o bien se realiza incorporando cláusulas derogatorias concretas [en cuyo caso sería reducible al caso *a)*], o bien lo único que genera es redundancia. Por tanto, derogación expresa será la que se realice a través de cláusulas derogatorias concretas y derogación tácita será la que tenga lugar por la edición de normas incompatibles. Cfr. AGUILÓ REGLÀ, J., *Sobre la derogación. Ensayo de dinámica jurídica*, Fontamara, México, 1995, pp. 96-106.

Además, sobre el contenido propio y el empleo de las disposiciones derogatorias, véase PEÑARANDA RAMOS, J. L., «Las disposiciones derogatorias de las leyes», en VV. AA., *La calidad de las leyes*, cit., pp. 229-248.

<sup>51</sup> Esto es, hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas reguladas por una ley anterior y los efectos consumados, los producidos pero no consumados o los futuros de esas situaciones pendientes. Esta regulación transitoria puede consistir en: la declaración de la pervivencia de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas



La disposición adicional regula el plazo máximo para la resolución de expedientes de prórroga del permiso de residencia o de renovación del permiso de trabajo. En este sentido hubiera sido más conveniente ubicar sistemáticamente esta disposición dentro del articulado y no en la parte final, y, en concreto, debería haber sido ubicada en un capítulo IV del título II, pasando el actual capítulo IV a un capítulo V, justo después de la regulación del permiso de trabajo y de residencia; pues si seguimos las recomendaciones de J. M. Mestres i Serra<sup>52</sup>, en las disposiciones adicionales cabe incluir como contenido: los regímenes especiales; las órdenes o autorizaciones de contenido no normativo; las excepciones, dispensas y reservas de aplicación de normas, y los preceptos residuales que no se puedan colocar en otro lugar de la ley.

Las disposiciones transitorias de la Ley 4/2000 facilitan la acomodación de las situaciones anteriores al régimen de esta nueva Ley, en concreto el procedimiento de regularización de inmigrantes<sup>53</sup>.

Su disposición derogatoria deroga la Ley Orgánica 7/1985, que era la que regulaba la materia de extranjería anteriormente; derogación realizada de forma expresa, siguiendo la fórmula más correcta.

De entre sus disposiciones finales cabe destacar las que tratan sobre las modificaciones que se efectúan al Código Penal, las que determinan un plazo de seis meses para aprobar su Reglamento de desarrollo (que quizá debería haber sido incluido en una disposición transitoria), y la que fija su entrada en vigor, que resulta totalmente innecesaria, pues lo único que hace es afirmar que entrará en vigor a los veinte días de su completa publicación, que es el régimen general de entrada en vigor de las leyes<sup>54</sup>.

---

previas; la declaración de la aplicación inmediata de la ley nueva a las mencionadas situaciones jurídicas, o, en la regulación de las mismas mediante un régimen jurídico autónomo (es decir, diferente del de la ley antigua y del general de la ley nueva), el del llamado derecho transitorio material o sustancial.

Asimismo, también se encuentran dentro de estas disposiciones preceptos que regulan de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas nuevas —para facilitar la aplicación definitiva de la ley que entrará en vigor—; o que, con el mismo fin, declaran la pervivencia provisional de la ley antigua para regular situaciones jurídicas nuevas. En realidad, se trata de disposiciones transitorias impropias, dado que se aplican sobre situaciones jurídicas que no son previas a la entrada en vigor de la ley. Cfr. VIVER PI-SUNYER, C., *Parte final de las leyes*, *op. cit.*, pp. 153-156.

<sup>52</sup> Cfr. «L'estructura de la norma articulada», en VV. AA., GRETEL, *La redacció de les lleis*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1995, p. 93.

<sup>53</sup> El Derecho intertemporal tiene como objetivo el facilitar el tránsito de una ley a otra, a base de precisar el régimen jurídico aplicable a las denominadas situaciones jurídicas pendientes (es decir, a las situaciones nacidas bajo la legislación derogada, pero que perviven al entrar en vigor la nueva ley). Cfr. VIVER PI-SUNYER, C., *La parte final de las leyes*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>54</sup> Véase al respecto el artículo 2.1 del Código Civil, que dispone así: «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.»



#### IV. OTRAS INCORRECCIONES DE TIPO FORMAL

Como incorrecciones de tipo formal cabe destacar algunas más, como las que a continuación se señalarán:

El título I y su capítulo I se titulan de idéntica forma: «derechos y libertades de los extranjeros», con lo cual deja sin sentido todo el título, pues si los derechos y libertades se encuentran en el capítulo I, ¿de qué sirve dividir el título en cuatro capítulos? Además, las otras divisiones en capítulos de este título I lo que hacen es agrupar una serie de derechos que tienen una especial relación o conexión, como por ejemplo el capítulo II se titula «reagrupación familiar» y que consta de dos artículos: uno relativo al derecho a la intimidad familiar, y otro donde se indican los familiares que pueden ser reagrupados.

Sin embargo, considero que el capítulo IV no debería haber sido incluido en el título I, sobre derechos y libertades, pues este capítulo hace referencia a las medidas antidiscriminatorias, y no reconoce expresamente el derecho a la igualdad de los extranjeros y la prohibición de la discriminación, sino qué actos son considerados como antidiscriminatorios, con lo que no era necesario ubicarlos sistemáticamente en un capítulo diferenciado, sino que hubiera sido más apropiado regularlos en el artículo 3, relativo a la «igualdad con los españoles e interpretación de las normas», o bien en un título independiente, pues no se trata propiamente del reconocimiento de derechos subjetivos.

Otra crítica de tipo formal que se puede efectuar a esta Ley es que se encuentran algunas remisiones<sup>55</sup> a otras leyes de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual no es lo más aconsejable teniendo en cuenta que dicha Ley va dirigida básicamente a personas no nacionales que, precisamente por esta razón, muy probablemente ignoren nuestro Derecho. Un ejemplo se encuentra en el artículo 4.2, que se remite a la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, para determinar los supuestos y requisitos en que los extranjeros pueden ser privados de su documentación, y, por tanto, del medio para proceder a su identificación, con lo que más apropiado hubiera sido reproducir literalmente en este precepto cuáles son estos supuestos<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> La técnica de la remisión supone una regulación por referencia, *per relationem*, a otra regulación. Hay remisión cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se refiere a otra u otras disposiciones, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión.

La existencia de remisiones es inevitable en cualquier legislación, pero siempre que surge la posibilidad de acudir a una remisión hay que considerar posibles alternativas, pues el precio que puede conllevar el uso de la técnica de la remisión puede ser el de la pérdida de claridad y comprensibilidad del texto legal. Cfr. SALVADOR CODERCH, P., «Las remisiones», en VV. AA., GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, cit., pp. 224-229.

<sup>56</sup> Aunque aquí cabe tener presente que precisamente una de las finalidades de la técnica de la remisión es la de la economía normativa, la de evitar repeticiones inú-



Del título II se puede criticar la sistemática de su capítulo II, pues si en su primer artículo se enumeran las situaciones en las que pueden encontrarse los inmigrantes, deberían haberse contemplado todas las situaciones y no sólo las tres que enumera (de estancia, residencia temporal y residencia permanente), pues posteriormente se regulan dos más (la de los apátridas y refugiados y la de los menores). Pero, es más, pues este capítulo II debería haber sido ubicado previamente a la regulación de los derechos de los extranjeros, ya que no todos los derechos se reconocen a todos los inmigrantes, sino que depende de la situación administrativa en la que se encuentren<sup>57</sup>.

Respecto al capítulo III, sobre permiso de trabajo y regímenes especiales, su correcta sistematización debería haberse efectuado en dos capítulos diferenciados, pues si bien tienen alguna conexión, facilita su interpretación su ubicación separada: una donde se señalara la normativa sobre la obtención del permiso de trabajo, y otra donde se indicaran los regímenes especiales.

De este título II cabe destacar la regulación contenida en el artículo 29.3, que ha sido uno de los puntos más polémicos de la Ley, pues supone la posibilidad de acceder a la residencia temporal acreditando una estancia ininterrumpida de dos años y hallarse empadronado en el momento de formular la petición y acreditar medios económicos<sup>58</sup>. Respecto al régimen de los estudiantes, parece que no se contemple la posibilidad de pasar de la situación de estudiante a residente. Paradójicamente, podrían hacerlo por la vía irregular del artículo 29.3.

Al título III, sobre las infracciones y su régimen sancionador, se puede criticar el hecho que las sanciones y las infracciones estén reguladas sin diferenciarlas en dos capítulos independientes, pues,

---

tiles; no obstante, tratándose de esta Ley y de su ámbito de aplicación personal, considero que la seguridad jurídica, la claridad y la comprensibilidad han de prevalecer sobre los criterios de economía normativa.

<sup>57</sup> Hubiera sido correcto en este sentido recoger la enmienda presentada por el Grupo del Partido Popular, en el sentido de añadir un artículo 28 bis con la siguiente redacción: «Son extranjeros residentes los que hayan obtenido un permiso de residencia temporal o de residencia permanente». La justificación es la claridad sistemática que exige que se haga constar el denominador común que existe entre las dos situaciones de residencia.

<sup>58</sup> El Partido Popular enmendó el artículo 29.3, y propuso la siguiente redacción: «La Administración podrá conceder el permiso de residencia temporal a los extranjeros que en su momento hubieran obtenido tal permiso y lo hubieran renovado al menos en dos ocasiones. Para acceder a la residencia temporal por esta vía será preciso acreditar medios económicos de subsistencia y haber permanecido de forma continuada en el territorio español desde la obtención del primer permiso de residencia». La justificación es evitar el incremento de la inmigración irregular hacia España y contemplar la situación de las personas que se encuentran irregularmente, pero que tienen arraigo, como lo demuestra el hecho de haber tenido permiso de residencia. Contempla la situación de personas a las que excepcionalmente se les pueda otorgar residencia, aun sin reunir los requisitos necesarios.



aunque conectados, tienen contenido normativo diferenciado. Incluso se podría decir que la regulación de las infracciones debería haber constituido un capítulo I; la regulación de la potestad sancionadora (artículo 46), las sanciones (artículo 51) y la expulsión<sup>59</sup> del territorio (artículos 53 y 54), un capítulo II; la prescripción de las infracciones y de las sanciones, junto con el recurso a las resoluciones administrativas sancionadoras (artículo 59), un capítulo III, y, finalmente, la regulación del retorno y del internamiento, un capítulo IV.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar, únicamente quisiera poner de relieve que la finalidad de estas páginas no era la de discutir sobre el contenido regulativo más o menos acertado, más o menos amplio o restrictivo de derechos de esta Ley, sino únicamente resaltar que, debido a que era necesaria una nueva Ley sobre extranjería y debido a la complejidad de su objeto y a la dificultad para lograr una ley suficientemente consensuada, su discusión sobre el fondo y la problemática y polémica suscitada a nivel de la opinión pública, ha relegado la de su formalidad, de sus aspectos más técnicos, que no deben dejarse de lado, pues son muy importantes para su correcta aplicación y eficacia.

No cabe olvidar que la preocupación por los problemas de técnica legislativa es relativamente reciente, debido a que la teoría general del Derecho no se ha ocupado fundamentalmente de los problemas de creación normativa, al centrar sus análisis básicamente en la teoría de la norma y en la teoría del ordenamiento jurídico, así como sobre problemas de argumentación y aplicación del Derecho. Se puede afirmar, tal y como hace V. Zapatero<sup>60</sup>, que esto es debido a que la formación del jurista ha partido siempre de la norma promulgada, sin ofrecer una visión unitaria de su proceso de elaboración —estudiado en parte por el Derecho Administrativo y en parte por el Derecho Constitucional—; pero tampoco la Sociología del Derecho se ha ocupado suficientemente de la producción normativa<sup>61</sup>. No obstante, la aplicación de la Sociología en el ámbito de la gestación normativa resultará conveniente para producir normas de calidad, pues no debe olvidarse la necesaria vinculación de la norma a la realidad

<sup>59</sup> Pues la expulsión no es más que otro tipo de sanción, alternativa a la multa.

<sup>60</sup> Cfr. ZAPATERO, V., «De la Jurisprudencia a la Legislación», en *DOXA* 15-16, vol. II, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 1994, p. 769.

<sup>61</sup> Así, R. Treves señala que la producción normativa no es precisamente uno de los campos más cultivados en que se centra la investigación empírica de la Sociología. Vide TREVES, R., *La Sociología del Derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, Ariel Derecho, Barcelona, 1988, pp. 166 y ss.

social a la que posteriormente ha de ser aplicada, con lo que un análisis sociológico puede orientar la redacción de la norma en aras de propiciar su futuro cumplimiento y viabilidad. Es por ello que resulta importante poner de relieve la necesidad de una buena técnica legislativa para elaborar las leyes, pues no se trata solamente de cuestiones de índole formal insignificantes, sino que una correcta formalización de la norma es imprescindible para su claridad, comprensibilidad y aplicabilidad.