

SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

JUAN PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: I. Introducción. —II. Una aproximación a la normativa reglamentaria dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón. 1. Su importancia cuantitativa y cualitativa. 2. La constatación de algunos problemas de legalidad y de técnica normativa. —III. El procedimiento de elaboración de reglamentos. 1. Los Reglamentos de la Administración del Estado: las pautas procedimentales establecidas en la Ley y la realidad aplicativa de las mismas. 2. La regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos de las Comunidades Autónomas. El caso particular de Aragón.— IV. Las técnicas para mejorar la calidad de las normas. 1. Planteamiento general. 2. Sobre la forma y estructura de los textos normativos: las directrices de técnica normativa. 3. Los problemas de lenguaje en la formulación de las normas. 4. La evaluación de los proyectos normativos. —V. Final.

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico el Reglamento ocupa como es bien sabido una posición subordinada y complementaria respecto a la Ley, que es la fuente primaria por excelencia, tanto desde la perspectiva de su posición formal (situada por encima de las demás normas jurídicas con excepción de la Constitución), como desde la óptica de las materias que la misma regula (como mínimo, todas aquellas materias —muy numerosas y significativas— que son objeto de una previsión constitucional de reserva de Ley). Lo cual no es óbice, como también es notorio, al hecho de que el Reglamento tenga en la práctica una gran importancia en no pocos sectores objeto de regulación normativa por los poderes públicos, en los cuales es en el Reglamento donde se contienen de hecho el grueso de las previsiones normativas aplicables a los mismos. Así ha sucedido tradicionalmente en el ámbito del Estado, y así sucede también hoy en la esfera de la producción normativa de las Comunidades Autóno-

mas, en la cual el Reglamento tiende también a desempeñar un papel importante.

La publicación del primer número de la Revista Aragonesa de Administración Pública —coincidente con el cumplimiento de la primera década de vigencia del Estatuto de Autonomía de Aragón— me ha movido a reflexionar sobre esta parcela de la actividad de la Comunidad Autónoma que se traduce en la elaboración y aprobación de textos normativos con rango reglamentario (1). Actividad reglamentaria que ha experimentado un claro crecimiento a lo largo de esta década, como tendremos oportunidad de subrayar, y que se mueve — al igual que sucede en el ámbito estatal— en un terreno mucho menos acotado jurídicamente que el propio de la Ley, dada la parquedad de las previsiones normativas generales que se refieren a la misma.

De los posibles enfoques utilizables para abordar este tema, he excluido en primer lugar el consistente en una presentación y comentario de las previsiones estatutarias y legales —escuetas, como acaba de apuntarse— referidas a la potestad reglamentaria de la Administración aragonesa, operación ésta de la que ya otros se han ocupado en trabajos que desarrollan esta perspectiva (2).

Tampoco me ha parecido procedente limitarme a realizar una descripción y análisis —más o menos exhaustivos— de lo que se ha hecho hasta el momento en este ámbito, es decir, de la normativa reglamentaria aragonesa dictada hasta la fecha.

He creído oportuno por el contrario en esta ocasión tomar como simple punto de partida la realidad de esta normativa reglamentaria producida hasta el momento para, una vez constatadas algunas ostensibles deficiencias que la misma presenta —sin ninguna pretensión de exhaustividad en relación con ello—, hacer un esfuerzo constructivo en la línea de apuntar algunas posibles vías para evitar que tales deficiencias puedan producirse en el futuro.

(1) Me refiero obviamente en este lugar a los Reglamentos dictados por la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa. Quedan fuera de nuestra atención aquí las normas de esta misma denominación aprobadas por las Cortes de Aragón (Reglamento de las Cortes, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia), así como también, por supuesto, las Ordenanzas locales.

(2) Véase al respecto Avelino BLASCO, *La potestad normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el vol. col. dirigido por Antonio EMBID IRUJÓ, *Derecho público aragonés*, Justicia de Aragón - Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 241 y ss, 260 y ss. También, Manuel GIMÉNEZ ABAD, *La Diputación General de Aragón (el Gobierno y la Administración)*, en el vol. col. por él mismo coordinado, *La Comunidad Autónoma de Aragón (instituciones políticas y administrativas)*, Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 139 y ss., 164-165.

II. UNA APROXIMACIÓN A LA NORMATIVA REGLAMENTARIA DICTADA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

1. *Su importancia cuantitativa y cualitativa*

Un simple vistazo al *corpus* normativo producido hasta el momento por la Comunidad Autónoma de Aragón evidencia la importancia cuantitativa que el Reglamento tiene dentro del mismo. Basta repasar en efecto los índices de los tres volúmenes de *Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón* que, cuidadosamente preparados por Manuel GIMÉNEZ ABAD y María Antonia GARCÍA HUICI, han ido recogiendo la normativa aragonesa (3), para percatarse de esta importancia y ratificar así una impresión que a buen seguro tendrá cualquier lector habitual del Boletín Oficial de Aragón.

Cierto que en la recopilación aludida se incluyen no pocos Decretos y Ordenes que no son propiamente Reglamentos, sino que encajan más bien en la categoría de los *actos administrativos generales* o de destinatario general (convocatorias para el otorgamiento de subvenciones, becas, premios, etc), o incluso en la de simples *actos singulares* (así, autorización para que la Diputación General de Aragón suscriba acciones de una determinada empresa, declaración de un bien de interés cultural, etc). Pero aun teniendo en cuenta la reducción que deriva de esta matización, no cabe duda, a la vista de los volúmenes mencionados, de que las disposiciones de rango reglamentario tienen un peso abrumadoramente mayoritario en el conjunto normativo que integra hoy el ordenamiento jurídico aragonés.

A esta constatación inicial habría que añadir otra no menos obvia: la del carácter creciente de la producción reglamentaria aragonesa. Carácter creciente que se evidencia a través de una simple comparación del volumen que ocupa la recopilación correspondiente a los últimos años con respecto a la de años anteriores (4), y que resulta perfectamente explicable si se tiene en cuenta —al margen del dato generalizable de la fecundidad normativa de las Administraciones Públicas en nuestro

(3) Publicados por las Cortes de Aragón, corresponden respectivamente a los años 1980-1987, 1988-1989 y, por último, 1990-1991.

(4) La recopilación de las disposiciones de los años 1990-1991 supera en volumen a la que recoge las disposiciones dictadas entre los años 1980 a 1987 y llega casi a duplicar el volumen que ocupa la correspondiente a los años 1988-1989.

tiempo (5)— el proceso de progresiva consolidación institucional vivido por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta década. Por lo demás no parece aventurado suponer que este crecimiento continuará en un futuro inmediato, dadas las perspectivas hoy existentes de una próxima ampliación competencial para las Comunidades Autónomas que, como Aragón, accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

Si del plano cuantitativo pasamos al cualitativo, encontramos dentro de esta ingente producción reglamentaria normas de muy diversa significación y relevancia. Abundan por supuesto las disposiciones referidas a ámbitos sectoriales muy específicos cuya relevancia política y jurídica es más bien escasa (así, retoques incesantes a la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma en un continuo «tejer y destejer», o un sinfín de normas que regulan modalidades concretas de ayuda para el fomento de muy diversas actividades en el ámbito territorial de Aragón). Pero junto a ello encontramos también no pocos Reglamentos que tienen una significación más general y a través de los cuales se está acometiendo de hecho la regulación sustantiva de determinadas materias sobre las que Aragón tiene competencias normativas de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. Se trata de supuestos en los que, o bien no existe una regulación legal autonómica sobre la correspondiente materia —en cuyo caso el Reglamento surge con una desconexión total respecto a las leyes de la Comunidad Autónoma—, o bien existe una regulación legal de carácter muy general y ambiguo. En este segundo caso los Reglamentos se presentan formalmente como de desarrollo o ejecución de la correspondiente Ley, pero son *materialmente* independientes porque carecen de un marco de referencia legal mínimamente perfilado.

Ejemplo evidente de lo primero lo constituye la regulación del *urbanismo*, acometida siempre hasta el momento por la Comunidad Autónoma de Aragón de manera puntual y a través de normas de rango reglamentario (6). O también la normativa reglamentaria sobre *barre-*

(5) Vid. sobre ello las observaciones de E. GARCÍA DE ENTERRÍA - T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 5ª ed., 1989, pp. 71-73 y J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 687-688, 711-712.

(6) Véanse en particular los siguientes Decretos de la Diputación General de Aragón: 85/1990, de 5 de junio, *de medidas urgentes de protección urbanística de Aragón*; 14/1991, de 19 de febrero, *sobre protección urbanística del territorio propuesto para la posible realización de los Juegos Olímpicos de Invierno en Jaca (Huesca)*; 15/1991, de 19 de febrero, *de medidas urgentes sobre garantías de urbanización en la ejecución urbanística*; 135/1991,

ras arquitectónicas (7) o sobre diversos aspectos del *turismo* (8). Ejemplo claro del segundo tipo de situaciones que se han apuntado lo constituye a mi modo de ver la regulación de los *establecimientos de acción social*, objeto de una completa y detallada regulación reglamentaria cuya cobertura legal —en la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social— es de carácter puramente formal (9).

2. *La constatación de algunos problemas de legalidad y de técnica normativa*

Éste innegable protagonismo que el Reglamento tiene en la regulación sustantiva de no pocas materias plantea problemas de legalidad de las correspondientes regulaciones reglamentarias en aquellos supuestos en los que se incide en el ámbito de las materias reservadas constitucionalmente a la Ley.

Así sucede concretamente, por poner algún ejemplo notorio, en el caso de las regulaciones contenidas en los Decretos 85/1990, de 5 de junio, de «medidas urgentes de protección urbanística en Aragón» y

de 1 de agosto, *por el que se constituyen el Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio en Aragón* y 70/1992, de 28 de abril, *de competencias en materia de urbanismo y distribución de las mismas en diversos órganos urbanísticos*.

(7) Vid Decreto 89/1991, de 16 de abril, *para la supresión de barreras arquitectónicas*.

(8) Vid Decreto 70/1990, de 8 de mayo, que aprueba el Reglamento sobre campamentos de turismo y Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, que aprueba el Reglamento para la clasificación de los establecimientos hoteleros.

(9) La regulación de estos establecimientos se llevó a cabo a través de los Decretos 81/1989, de 20 de junio, *por el que se regulan los mínimos materiales y de funcionamiento y los mecanismos de control y evaluación de los servicios y establecimientos sociales*, 82/1989, también de 20 de junio, *por el que se crea y organiza el Registro de Entidades, Servicios y establecimientos de Acción Social* y 138/1990, de 9 de noviembre, *por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social*. Con posterioridad, el Decreto 81/1989, de 20 de junio ha sido sustituido por el Decreto 111/1992, de 26 de mayo, *por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados*.

El soporte legal de la detallada regulación contenida en los Decretos 111/1992 y 82/1989 viene dado por el art. 15 de la Ley 4/1987, el cual se limita a establecer lo siguiente:

«La Diputación General establecerá la normativa que regule los mínimos de calidad y participación a la que habrá de ajustarse cada sector de los servicios especializados. Igualmente, establecerá los mecanismos de evaluación y control que permitan la garantía de cumplimiento de tales niveles».

Véanse también, en relación con las infracciones y sanciones administrativas reguladas en el Decreto 138/1990, las escasas previsiones contenidas al respecto en los arts. 22.e, 45 y 46 de la Ley 4/1987.

89/1991, de 16 de abril, sobre barreras arquitectónicas, regulaciones éstas que carecen de toda cobertura legal y que, de una manera un tanto forzada a mi modo de ver, intentan ampararse en disposiciones legales dictadas por el Estado (10). O también, en el caso de los Reglamentos sobre centros y establecimientos sociales a los que acabamos de aludir, que han sido dictados en virtud de unas habilitaciones legales formuladas con un carácter tan genérico que difícilmente puede sostenerse que cumplan con las exigencias que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, derivan del principio constitucional de reserva de Ley (11).

Los problemas que acaban de apuntarse tienen obviamente la máxima importancia. Al margen de lo criticable que resulta este desplazamiento de las Cortes por el Ejecutivo en el ejercicio de la función normativa (12), es claro que las dudas razonables que se plantean en relación

(10) El Decreto 85/1990 se presentó formalmente como un desarrollo de los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo (texto refundido de 1976) y el Decreto 89/1991 intenta apoyarse en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. Esta pretendida cobertura legal en normas del Estado suscita en ambos casos serios reparos. Reparos sobre los que ha llamado la atención el Justicia de Aragón en su Informe correspondiente al año 1991 (vid. *Informe anual del Justicia de Aragón. 1991*, pp. 333-335).

(11) No me parece impropio recordar aquí los criterios formulados al respecto por la STC 83/1984, de 24 de julio. En el FJ 4 de esta sentencia, tras afirmarse que el principio de reserva de ley entraña una *garantía esencial de nuestro Estado de Derecho*, se señala lo siguiente:

«Su significado último [del principio de reserva de ley] es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. *El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley*, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador».

A lo que se añade a continuación:

«Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. *Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales...en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».*

(12) El propio Justicia de Aragón ha censurado este desplazamiento en su Informe correspondiente a 1991 al afirmar, dentro de sus conclusiones generales que «hay una ten-

con el respeto al principio de reserva de Ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma sitúan a determinados Reglamentos en un terreno de cierta inseguridad —pues no resulta descartable la posibilidad de una anulación judicial de los mismos— o, incluso, hacen que se pueda cuestionar la constitucionalidad de determinados preceptos legales.

Pero no es ésta la problemática que voy a desarrollar en este lugar, sino que me voy a situar más bien en otra perspectiva: la de la factura técnica de los Reglamentos que acceden al Boletín Oficial de Aragón. Sobre la existencia de no pocas deficiencias en la formulación de las normas reglamentarias —evidentes para cualquiera que tenga un contacto habitual con las mismas— ha llamado la atención el Justicia de Aragón en su Informe correspondiente al año 1991, Informe en el que se formulan una serie de consideraciones al respecto.

Al margen de cuestiones que pueden proyectarse sobre la propia validez de las normas (13), se detectan en el Informe una serie de «inco-recciones técnicas y disfunciones» como son la existencia de referencias incompletas o incorrectas a otras normas (14), la falta de disposición derogatoria expresa en un Reglamento que viene a sustituir a otro vigente con anterioridad (15), el abuso de las correcciones de errores de las normas reglamentarias que aparecen en el Boletín (16) o, con carácter general «la falta de cuidado en la forma de las normas jurídicas y la técnica normativa empleada» (17).

dencia a normar por vía reglamentaria temas que entendemos debería ser objeto de una ley, con lo que ello supone de sustraer de Las Cortes el debate y regulación de temas de interés general para todos los aragoneses» (*Informe anual del Justicia de Aragón. 1991*, p. 512).

(13) Como contraria al principio de jerarquía normativa se alude a una Orden de 30 de septiembre de 1991 del Departamento de Economía por la que se suspendió transitoriamente la aplicación del Decreto 116/1989, de 8 de septiembre, sobre fomento del empleo. Operación que, según se razona en el Informe (p. 367), hubiera debido llevarse a cabo mediante una disposición de igual o superior rango al que tenía la disposición cuya vigencia se declaraba en suspenso.

(14) Véase lo que se indica al respecto en las pp. 362-363 del Informe.

(15) Se alude aquí (pp. 363-364) al Decreto 7/1991, de 22 de enero —Reglamento de funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria—, que no contiene una derogación expresa de la anterior regulación sobre la materia (Decreto 61/1987, de 23 de mayo).

(16) Este abuso de las correcciones de errores se ilustra con la cita (p. 365) del Decreto 136/1991, de 2 de agosto, que fue objeto de hasta tres distintas correcciones de errores publicadas sucesivamente en el Boletín.

(17) En estos términos se expresa el Informe en su p. 365, señalando a continuación que no es infrecuente «la existencia de artículos que son innecesarios bien porque son más propios de exposiciones de motivos que de la parte dispositiva de una norma bien porque repiten definiciones ya contenidas en otra norma de rango superior», y que tampoco son infrecuentes «los artículos largos y farragosos». Todo lo cual se ejemplifica con

Todas estas deficiencias —y otras muchas que podrían añadirse sobre la base de un somero repaso a los repertorios de legislación (18)— ponen de relieve que el nivel medio de la normativa reglamentaria aragonesa es mejorable —manifiestamente mejorable—, y que algunos de los Reglamentos que acceden al Boletín adolecen de defectos muy serios (19). Lo cual está evidenciando a la postre la ausencia total de controles previos de calidad de la producción de normas reglamentarias, falta de controles previos de calidad que obviamente no puede ser suplida con el

la referencia a las ostensibles deficiencias que presenta el Decreto 115/1991, de 10 de septiembre, por el que se establecen determinadas ayudas a la ganadería.

(18) El propio encabezamiento o denominación de los Reglamentos peca en ocasiones de una longitud innecesaria, pues se utilizan frases excesivamente largas que parecen intentar un resumen del propio contenido de la disposición y no una identificación rápida y sencilla de la misma. Valga como ejemplo ilustrativo de ello, entre otros muchos que podrían considerarse, el *Decreto 108/1989, de 17 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen medidas de apoyo a las iniciativas privadas destinadas a la sistematización, equipamiento y mejora de las estructuras de regadío en las zonas regables de interés nacional y de concentración parcelaria comprendidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón*. No resulta ciertamente difícil imaginar una fórmula más concisa que exprese el objeto de esta disposición; es claro en todo caso que el último inciso —*comprendidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón*— sobra del encabezamiento de la misma por innecesaria.

En otro orden de consideraciones, la extremada rapidez con la que se modifican determinadas normas reglamentarias revela en algunos supuestos una insuficiente maduración previa de las mismas o una falta de coordinación de las diversas iniciativas normativas. Así ocurre a mi modo de ver con el Decreto 135/1991, de 1 de agosto, relativo al Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, que debió ser modificado por el posterior Decreto 209/1991, de 26 de noviembre, para coordinarlo con otra disposición reglamentaria que había aparecido en el Boletín pocos días antes al propio Decreto 135/1991. Con posterioridad se ha producido una nueva modificación de dicho Decreto 135/1991 (operada por la Disposición Final del Decreto 70/1992, de 28 de abril). Véase también como ejemplo al respecto la modificación del Decreto 222/1991, de 17 de diciembre (Reglamento de Policías Locales de Aragón) operada por el Decreto 12/1992, de 18 de febrero.

Un cierto impacto produce, por último, la observación de lo equivocado de los planteamientos que están detrás de determinados preceptos reglamentarios. El Decreto 130/1985, de 29 de octubre —ya derogado— vino a intentar algo que a todas luces estaba fuera de sus posibilidades: la modificación del Reglamento —del Estado— de Planeamiento Urbanístico (véase el art. 2 de dicho Decreto en el que se dispone literalmente que «queda modificado» el art. 131 del Reglamento de Planeamiento).

(19) Ante la lectura de alguno de ellos uno no puede dejar de recordar aquel comentario que al parecer pronunció SÁNCHEZ DE TOCA ante su secretario: «creo que este reglamento está ya lo suficientemente oscuro como para que lo enviemos al Boletín» (la frase la recoge J. PRIETO DE PEDRO, en su libro *Lenguas, lenguaje y Derecho*, Civitas, Madrid, 1991, p. 146).

seguimiento *a posteriori* que de las mismas se realiza desde la institución del Justicia (20).

A ello debe añadirse el dato de que en determinados casos la defectuosa formulación de los textos normativos se extiende también a los proyectos de Ley que se presentan a las Cortes de Aragón, lo cual evidentemente viene a condicionar en sentido negativo la propia calidad de la normas legales producidas por la Comunidad Autónoma (21).

Es claro en todo caso que estamos ante una problemática —los defectos de calidad de las normas— que en modo alguno es específica de la Comunidad aragonesa sino que se plantea, en términos más o menos agudos, en otros ámbitos de la producción normativa española (otras Comunidades Autónomas, o el propio Estado) y en los países vecinos, y que alcanza también en alguna medida a la propia producción de normas con rango de Ley.

Está bastante generalizada en efecto en nuestro tiempo la impresión de que se ha producido una cierta degradación en los niveles de calidad de las normas, degradación que sin duda tiene que ver con esa evidente *masificación* de las regulaciones normativas que generan los poderes públicos (el «torrente legislativo» al que aludía entre nosotros Nicolás PÉREZ SERRANO ya en 1947, o la famosa «legislación motorizada» a la que se refirió Carl SCHMITT en 1949, que han seguido creciendo de forma imparable con posterioridad) (22), así como también con la consiguiente *aceleración* de los procesos de elaboración de las normas. Fenómenos éstos que se proyectan de una manera especialmente intensa, como es sabido, sobre la esfera de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas.

(20) Téngase en cuenta la función supervisora que en relación con los Reglamentos se atribuye al Justicia por el art. 34 de su Ley reguladora (Ley 4/1985, de 27 de junio), situado en el Cap. III del Tít. II de la Ley relativo a la «tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés». El tenor literal de este precepto es concretamente el siguiente:

«Cuando el Justicia estime que algún precepto reglamentario emanado de la Diputación General de Aragón infringe el Estatuto de Autonomía o el Ordenamiento Jurídico Aragonés, se dirigirá motivadamente a la misma recomendando su modificación o derogación. La recomendación se publicará en el 'Boletín Oficial de Aragón' ».

(21) Es claro que determinados defectos de un proyecto de Ley pueden corregirse en su tramitación parlamentaria, pero no en cambio otros (así, una estructura sistemática inadecuada o deficiente): difícilmente podrá llegarse a una Ley técnicamente buena a partir de un proyecto defectuoso.

(22) La referencia de N. PÉREZ SERRANO la tomo de su trabajo *El estilo de las leyes*, incluido en sus *Escritos de Derecho Político*, I, IEAL, Madrid, 1984, pp. 215 y ss., 217. La conocida expresión de Carl SCHMITT procede, según indica J. A. SANTAMARÍA PASTOR (*Fundamentos*, p. 303), de su obra *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, Tübingen, 1949.

Pero no estaría justificado a mi modo de ver que la constatación del carácter generalizable de esta situación llevara a una aceptación pasiva de la misma como si de un fenómeno inevitable se tratara: una especie de signo de los tiempos ante el que no habría más remedio que resignarse.

Creo por el contrario que lo que procede hacer es —mejor que limitarse a insistir en los aspectos críticos de la situación— preguntarse qué se puede hacer para mejorar y, en el contexto del presente trabajo, qué se puede hacer para mejorar el nivel medio de calidad de la normativa reglamentaria aragonesa y para evitar que Reglamentos con ostensibles defectos técnicos puedan llegar a acceder al Boletín Oficial. Y en esta búsqueda de pautas que puedan servir para mejorar en el futuro, hay dos líneas de reflexión que me parece pueden resultar de utilidad y me propongo por ello considerar:

a) La relativa al procedimiento que se sigue para la elaboración de los Reglamentos, a través del cual ha de intentarse obviamente que se produzca un proceso previo de maduración y perfeccionamiento de los mismos (epígrafe III).

b) Las sugerencias que derivan del movimiento de ideas y de las iniciativas que se han producido en los últimos años en orden a mejorar la calidad de las normas en sus diversos aspectos (epígrafe IV).

III. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

1. *Los Reglamentos de la Administración del Estado: las pautas procedimentales establecidas en la Ley y la realidad aplicativa de las mismas*

1.—Desde la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo (en adelante LPA) en 1958 existen en España unas reglas procedimentales para el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración —el denominado «procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general» que se incluyó en el Título VI de la Ley como uno de los «procedimientos especiales» considerados en el mismo (arts. 129 a 132)—, reglas procedimentales que continúan estando en vigor (23). La experiencia acumulada en torno a la aplicación de estas reglas constituye

(23) No han sido afectadas por la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (véase al respecto su disposición derogatoria).

sin lugar a dudas una referencia ineludible para abordar hoy este tema, también en relación con las Comunidades Autónomas.

En los preceptos aludidos de la LPA se contempla la realización de una serie de trámites cuyo sentido general es —en palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ— «obligar a la Administración a un esfuerzo especial de atención ante la gravedad que supone la creación de nuevo Derecho» (24). Conviene que recordemos —antes de introducir cualquier comentario o valoración sobre el tema— cuáles son concretamente los trámites que se establecen.

A) Se contempla en primer lugar que la elaboración se inicie «por el Centro directivo correspondiente, con los *estudios e informes previos* que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad» de las disposiciones (art. 129.1), exigiéndose que la propuesta de nueva disposición vaya acompañada de una *tabla de vigencias* de las normas anteriores sobre la misma materia y que en la nueva disposición «se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas» (art. 129.3).

B) Por su parte, el apartado 2 del art. 129 ordena la conservación de «la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición» y también de «los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación ».

C) Al margen de ello, se contempla por el art. 130 la realización de una serie de trámites en los que se recaba el parecer de órganos de la propia Administración y también de instancias ajenas a ella, trámites que no se someten a un orden secuencial determinado y que la Ley formula con distintos grados de imperatividad por lo que se refiere a la necesidad de su efectiva realización:

a) Informe previo de la *Secretaría General Técnica* (o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento, o el Estado Mayor, si se trata de un Ministerio militar) (art. 130.1).

b) Aprobación de la Presidencia del Gobierno si se trata de disposiciones que abordan cuestiones de organización, personal al servicio de la Administración o procedimiento administrativo (art. 130.2).

(24) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA - T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, cit., p. 209.

c) Dictamen del órgano consultivo que proceda «cuando alguna disposición legal así lo establezca o el Ministro lo estime pertinente» (art. 130.3). En relación con ello, al margen de la procedencia de dictámenes de órganos consultivos en virtud de la aplicación de leyes de alcance sectorial, debe destacarse el *dictamen del Consejo de Estado*, dictamen que resulta preceptivo, como es sabido, en relación con todos los Reglamentos «que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones» (art. 22.3 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; véase también art. 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

d) *Informe de las entidades interesadas* (entidades «que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados»). Informe que procederá «siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje», y «salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto» (art. 130.4).

e) Posibilidad de que el proyecto de Reglamento se someta a un trámite de *información pública* «cuando, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición lo aconseje» (art. 130.5).

D) La Ley establece por último la exigencia de que los proyectos de disposiciones que deban someterse a la aprobación del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno sean repartidos a los distintos Ministros convocados con una determinada antelación «al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes» (art. 131.1) (25).

2.— Desde la perspectiva actual, y a la vista de la experiencia habida durante la ya dilatada vigencia de estos preceptos, creo que puede decirse que la aplicación de los mismos —que contienen previsiones que en principio son del todo sensatas y bienintencionadas— se salda con un balance que resulta en su conjunto poco satisfactorio. Me parece incluso que cabe sostener que el intento de procedimentalizar la actividad normativa de la Administración que supuso la LPA ha fracasado en buena medida.

(25) Algunas de las previsiones contenidas en los arts. 129 y ss. de la LPA son de aplicación también a la elaboración de proyectos de Ley. Concretamente, las del art. 129 —los tres apartados a mi juicio, aunque sólo se mencionan expresamente en el primero de ellos—, así como también la del art. 131.1 relativa al reparto previo entre los Ministros (cuya aplicación a los proyectos de Ley expresamente se dispone en el apartado 2 de dicho artículo). Es claro en todo caso que la eventual inobservancia de estos preceptos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley no determina ninguna consecuencia respecto a la validez de la norma finalmente aprobada, dado el valor legal que la misma alcanza, lo que le hace tener rango suficiente para apartarse de las exigencias de la LPA.

En efecto, de una parte ha sucedido que la Administración ha tendido a apartarse de los trámites previstos en la Ley de una manera generalizada, por razones que en no pocos casos pueden resultar explicables (26), o, en ocasiones, a hacer un cumplimiento meramente rutinario y formal de tales trámites (27).

Por otro lado, se han planteado en no pocos casos dificultades interpretativas en torno a estas reglas procedimentales, dada la ambigüedad de los términos que el legislador utilizó en la formulación de varias de ellas. Concretamente, han surgido dudas a la hora de precisar qué trámites tienen carácter preceptivo —y cuáles son simplemente facultativos—, y en qué casos, dada la índole de la disposición que se elabora, resultan de cumplimiento inexcusable, de modo que su eventual omisión es susceptible de determinar la invalidación de la norma. Dificultades interpretativas que, como vamos a poder comprobar, la jurisprudencia no ha conseguido despejar mediante el alumbramiento de unas pautas interpretativas mantenidas con una cierta homogeneidad y estabilidad.

Es verdad que la jurisprudencia llegó en su momento a unos criterios relativamente estables y seguros en relación con esta materia, caracterizados como es bien sabido por una actitud claramente tolerante hacia las irregularidades en el procedimiento de elaboración de Reglamentos, lo que le llevaba a privar de eficacia invalidante a la mayor parte de las omisiones de trámites contemplados en los arts. 129 y ss. LPA.

Tan sólo dos trámites encontraban una actitud rigurosa de la jurisprudencia de modo que su eventual omisión era determinante de la

(26) Sobre la inobservancia práctica de estos trámites son especialmente ilustrativas las páginas que J. A. SANTAMARÍA PASTOR dedica al tema en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, cit., pp. 801 y ss., y en particular, pp. 804-805. Se alude aquí, entre las causas de incumplimiento de estas normas procedimentales, a la necesidad que existe en ocasiones de salvaguardar una reserva sobre el contenido y la existencia del proyecto de Reglamento, cuyo conocimiento provocaría presiones sobre los órganos competentes, o a la propia imprevisión y urgencia extremas con la que muchas veces se actúa —del todo incompatibles con un procedimiento pausado y reflexivo—. Véase también el tratamiento de este tema que se hace en el libro colectivo dirigido por J. A. SANTAMARÍA PASTOR y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, pp. 82 y ss., debido asimismo a la pluma de J. A. SANTAMARÍA, donde se afirma (p. 83) que «es un hecho constatado hasta la saciedad la tendencia invariable del aparato administrativo a prescindir sistemáticamente de los escasos trámites y requisitos con que aquélla [la Ley] pretende condicionar el ejercicio de la potestad reglamentaria», y que los arts. 129 a 132 de la LPA son «pertinazmente infringidos».

(27) Véase lo que en relación con el cumplimiento del trámite de informe del Secretario General Técnico señala J. A. SANTAMARÍA PASTOR en sus *Fundamentos*, p. 809.

invalidación de la norma: el informe del Secretario General Técnico (aunque no sin algunas excepciones) (28), y el dictamen del Consejo de Estado, exigido —como ya nos consta al margen de la LPA— para los *Reglamentos ejecutivos* de las Leyes. Era quizás este concepto de Reglamento ejecutivo —que admite concepciones muy diversas entre sí— el que podía plantear mayores dificultades interpretativas en este panorama jurisprudencial tradicional (29).

Pero resulta también conocido que el panorama general que ofrece en los últimos años la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este

(28) Vid. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, cit., pp. 88-90.

(29) Sobre el concepto de Reglamento ejecutivo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo véase recientemente Ricardo ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado y elaboración de Reglamentos estatales y autonómicos*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 15 y ss. y Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ *El concepto de Reglamento ejecutivo en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo*, de próxima publicación en el libro homenaje al Prof. Jesús González Pérez.

El tema fue objeto de una *Moción* que el propio Consejo de Estado aprobó en su sesión de 22 de mayo de 1969 y elevó posteriormente al Gobierno (*Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los Reglamentos ejecutivos de las leyes*, publicada en RAP 69 [1972], pp. 469 y ss.), en la que se mantuvo un concepto muy amplio de Reglamento ejecutivo. En el texto de esta *Moción* se explicaba el origen histórico, dentro del período inicial del constitucionalismo español, del concepto de Reglamento ejecutivo (que en su origen venía a comprender a todos los Reglamentos dictados por el Poder ejecutivo, puesto que entonces el Reglamento se concebía estrictamente como un instrumento de ejecución de las Leyes). Y tras aludir al surgimiento de una potestad de la Administración para dictar los denominados «Reglamentos independientes», se señalaba lo siguiente:

«Frente a este tipo de Reglamentos no ejecutivos, hay otros directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) es *completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento*. Estos son los Reglamentos ejecutivos de las Leyes en el sentido de los preceptos estudiados. La terminología utilizada por las Leyes en vigor es muy variada y no siempre se emplea el término 'ejecutar', sino, como antes se ha dicho, se habla de 'completar', 'desarrollar', 'aplicar', etc.» (subrayado en el original).

Junto a ello se manifestaba el criterio de que cualquier modificación de un Reglamento ejecutivo, es a su vez Reglamento ejecutivo y debe someterse al informe previo del Consejo de Estado (véase el desarrollo de estas ideas en el punto III. B de la *Moción*, pp. 475-480 de la RAP 69).

En la doctrina se mantiene también un concepto amplio de Reglamento ejecutivo, en el que encaja cualquier norma reglamentaria dictada en virtud de una remisión o llamada a la colaboración formulada por la Ley a favor del Reglamento. Véase en este sentido E. GARCÍA DE ENTERRÍA - T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, cit., pp. 224-226, así como también J.A. SANTAMARÍA, *Fundamentos*, pp. 742-745, para quien deben incluirse en el concepto «todos los Reglamentos dictados en base a una ley o que traigan causa de la misma, ya sea a título de puro desarrollo, remisión puntual o sectorial o entrega en bloque de materias», en definitiva «todos los generados en virtud de una remisión normativa, con independencia de la amplitud de ésta».

tema está caracterizado por los abundantes y bruscos cambios de rumbo, así como por el mantenimiento de líneas jurisprudenciales diversas o, incluso, abiertamente contradictorias.

Ha habido así sentencias que han venido a desvirtuar la exigencia del informe del Secretario General Técnico, privando a su omisión de eficacia invalidante (30). El tema de la audiencia de las entidades interesadas ha sido objeto en cambio de una valoración más rigurosa que la que tenía con anterioridad, puesto que la doctrina tradicional del carácter meramente discrecional de este trámite fue modificada en el sentido de entender preceptiva dicha audiencia siempre que concurren las circunstancias a las que se refiere el art. 130.4 LPA («siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje» y no «se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto»). Este nuevo criterio interpretativo estaba apoyado sin duda en razones plenamente atendibles —encontró una sólida fundamentación, basada en el art. 105 *a* CE, en la sentencia de 29 de diciembre de 1986 (Arz. 1675 de 1987)—, pero ha debido convivir durante no poco tiempo con la doctrina tradicional sobre la materia mantenida en diversas ocasiones por el Tribunal Supremo. Y a la postre, aunque el nuevo criterio parece estar ya consolidado de forma definitiva, no deja de resultar problemático en su concreta aplicación, dada la ambigüedad de los términos en que está formulado el art. 130.4 LPA (tanto en lo que se refiere a la delimitación de los supuestos en los que el trámite resulta preceptivo como en la identificación de los sujetos del derecho a la audiencia corporativa, esto es, de las entidades concretas que en cada caso deben ser consultadas) (31).

(30) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1988 (Art. 7233; Ponente: F. GONZÁLEZ NAVARRO), en cuyo Fundamento quinto se justifica la falta de eficacia invalidante de la omisión del informe del Secretario General Técnico. Véanse algunas indicaciones sobre este tema en el trabajo de J.M^a JIMÉNEZ CRUZ, *El procedimiento de elaboración de normas con especial referencia al Derecho autonómico*, en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, pp. 37 y ss., 47-49, trabajo en el que se alude a una posterior sentencia de 19 de octubre de 1989, dictada por la Sala de revisión del Tribunal Supremo, en la que se confirmó el criterio de la citada sentencia de 20 de septiembre de 1988. Observa no obstante JIMÉNEZ CRUZ que con posterioridad a estas sentencias se han producido otras que siguen declarando la nulidad de disposiciones reglamentarias por falta de informe del Secretario General Técnico.

(31) Sobre el tema véanse los estudios de M. REBOLLO PUIG, *La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales*, RAP 115 (1988), pp. 99 y ss. y J.M. TRAYTER JIMÉNEZ, *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*, Tecnos, Colección «Jurisprudencia práctica», Madrid, 1992.

Por lo que se refiere al dictamen del Consejo de Estado, a las dificultades planteadas tradicionalmente por la noción de Reglamento ejecutivo se han unido otros problemas nuevos, a la vista de los cuales se ha podido calificar como «tormentosa» la relación mantenida por el Tribunal Supremo en los últimos años con el dictamen del Consejo de Estado (32), lo cual no resulta ciertamente exagerado. Se ha cuestionado así en primer lugar uno de los puntos más sólidos de la doctrina tradicional del Tribunal Supremo sobre la materia: la propia eficacia invalidante de la omisión del informe previo del Consejo de Estado en los Reglamentos ejecutivos (negada en alguna ocasión por la jurisprudencia, en doctrina que fue posteriormente objeto de rectificación por el propio Tribunal Supremo) (33). Pero sobre todo, se ha planteado la cuestión de su exigibilidad en relación con los Reglamentos de las Comunidades Autónomas, tema éste en relación con el cual el Tribunal Supremo ha sido incapaz de perfilar una posición clara y estable, manteniendo por el contrario criterios claramente divergentes. Divergencias que vienen a reflejar por lo demás el confuso panorama doctrinal existente sobre la materia, en torno a la cual se han sostenido las opiniones más dispares (34).

3.— A la vista de todos estos datos no podrá dejar de concluirse que la doctrina jurisprudencial sobre la preceptividad de los distintos trámites del procedimiento de elaboración de Reglamentos ofrece un panorama especialmente complejo y confuso, panorama que ha venido a determinar un alto grado de impredecibilidad de los pronunciamientos

Dentro de la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo sobre la materia, véanse las sentencias de 11 de marzo, 24 de septiembre y 17 de octubre de 1991 (Arz. 2382, 6968 y 7845 respectivamente), que ya de forma constante mantienen el criterio del carácter preceptivo del informe. En el Fundamento segundo de la primera de las sentencias citadas se contiene una referencia a numerosos pronunciamientos anteriores del Tribunal Supremo, donde puede comprobarse que hasta el año 1989 ha habido sentencias que seguían aplicando el criterio tradicional del carácter meramente facultativo del trámite de audiencia a las entidades interesadas.

(32) Así lo hace G. GARCÍA ÁLVAREZ, *El concepto de Reglamento ejecutivo*, cit., epígrafe I.

(33) Véase sobre ello R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, cit., pp. 74 y ss.

(34) Véase una referencia a los distintos criterios mantenidos por el Tribunal Supremo sobre la materia en R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado*, cit., pp. 141 y ss., estudio en el que se ofrece también una síntesis de las diferentes posiciones defendidas en la doctrina así como de las manifestadas por el propio Consejo de Estado y por los órganos consultivos autonómicos. Sobre el tema vid. también S. MUÑOZ MACHADO, *La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas*, «Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública», 6 (1991), pp. 11 y ss.

judiciales y, a la postre, un alejamiento de esta materia respecto de las más elementales exigencias de certidumbre en el Derecho. Ello resulta especialmente grave tratándose de una cuestión en la que está involucrada la propia validez de las normas reglamentarias dictadas por la Administración, normas reglamentarias cuya impugnación no será óbice normalmente para que sean objeto de general aplicación y cuya eventual anulación judicial dará lugar frecuentemente a situaciones problemáticas en alto grado desde un punto de vista fáctico y jurídico.

Para cualquier observador de la jurisprudencia contencioso-administrativa producida en los últimos años resulta verdaderamente llamativa la habitualidad con la que las irregularidades procedimentales se invocan en los recursos contra Reglamentos y, sobre todo, la ingente cantidad de Reglamentos que han sido anulados por el Tribunal Supremo por defectos en el procedimiento seguido para su elaboración (35). Lo cual tiene que ver sin duda con las ambigüedades legales y con los vaivenes jurisprudenciales que hemos apuntado, pero que revelan también claramente a mi modo de ver una actitud administrativa —que no dudaría en calificar de contumaz— de continuo apartamiento u olvido de los trámites procedimentales exigidos por la Ley para el ejercicio de la potestad reglamentaria: las anulaciones judiciales de Reglamentos por razones formales se habrían evitado si la Administración hubiera observado una conducta mínimamente cautelosa al respecto (para lo cual habría bastado el cumplimiento del trámite de informe del Secretario General Técnico, la emisión del informe del Consejo de Estado en todos los Reglamentos reconducibles al concepto de Reglamento ejecutivo en su acepción más amplia y, últimamente, el informe de las entidades interesadas previsto en el art. 130.4 LPA).

Pero dejando al margen esta inexplicable actitud de la Administración, creo que la experiencia vivida en estos años evidencia la existencia de no pocos aspectos insatisfactorios en la regulación vigente del procedimiento de elaboración de Reglamentos y con ello la conveniencia —casi diría, la necesidad— de una intervención del legislador sobre la materia. El tema de la participación ciudadana resulta quizás el más claro en este sentido, pues difícilmente cabe pensar que los apartados 4 y 5

(35) En algún caso por cierto esta anulación judicial de Reglamentos ha significado importantes desembolsos para el erario público. Es el caso de la anulación de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de agosto de 1985 por la que vinieron a reducirse los márgenes comerciales aplicables a los productos farmacéuticos (vid. sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1987, Arz. 5504, que la anula por defectos de procedimiento). La invalidación de esta Orden dio lugar a pretensiones indemnizatorias para cuya satisfacción el Gobierno ha debido solicitar a las Cortes Generales un crédito extraordinario por importe de más de 11 mil millones de pesetas.

del art. 130 LPA —concebidos como disposiciones inequívocamente directivas, más que propiamente preceptivas, en un contexto político, jurídico y social muy distinto al actual— pueden valer como desarrollo legal del art. 105.a del texto constitucional (36). Y junto a ello, tampoco resulta satisfactorio a mi modo de ver el mantenimiento del concepto de Reglamento ejecutivo como presupuesto de exigibilidad del dictamen del Consejo de Estado. Y ello no sólo por los problemas que plantea la imprecisión de sus contornos, sino sobre todo por lo cuestionable que resulta su utilización como criterio al efecto, pues deja fuera, como ha puesto de relieve recientemente R. ALONSO GARCÍA, los supuestos de ejercicio de la potestad reglamentaria al margen de toda habilitación legal, esto es, los denominados Reglamentos independientes: en tales supuestos, la total desconexión con la que surge la norma reglamentaria respecto a cualquier regulación legal hace justamente más conveniente la existencia de un control previo de legalidad (37) (38).

(36) Deberían concretarse legalmente —con el mayor grado de precisión posible, aunque en una materia como ésta es inevitable la utilización legislativa de criterios definidos mediante cláusulas generales— los supuestos en los que la participación ciudadana resulta preceptiva, la modalidad de participación a utilizar (información pública o consulta a las entidades afectadas) y los sujetos o entidades a los que se atribuye el derecho de audiencia. Véanse al respecto los criterios y sugerencias que aportan M. REBOLLO PUIG, *La participación de las entidades representativas de intereses*, cit., pp. 138 y ss., J.J. LAVILLA RUBIRA, *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas, Madrid, 1991 (monografía que contiene un Epílogo sobre el tema en España en pp. 343 y ss.) y J.M. TRAYTER JIMÉNEZ, *¿Son nulos los reglamentos*, cit. pp. 24-25.

(37) Vid. al respecto R. ALONSO GARCÍA, *Consejo de Estado*, cit. pp. 62 y ss. donde formula la propuesta interpretativa de entender incluidos todos los Reglamentos en el concepto de Reglamento ejecutivo a efectos de exigibilidad del dictamen del Consejo de Estado, criterio que —de aceptarse— equivaldría a la privación de toda virtualidad al concepto de Reglamento ejecutivo a estos efectos.

(38) A la vez que se afirma lo injustificado que resulta la exclusión de los Reglamentos independientes del dictamen del Consejo de Estado, cabría sostener que el concepto de Reglamento ejecutivo resulta demasiado amplio a estos efectos, pues en él vienen a quedar incluidos (vid *supra* nota 29) todos los Reglamentos dictados con base en una habilitación legal (que son la gran mayoría de los Reglamentos dictados por la Administración, casi siempre amparados en previsiones legales que remiten o llaman a la colaboración al Reglamento con toda una variada gama de modalidades), y con independencia de su mayor o menor relevancia política y jurídica. Entiendo por ello que si se quiere distinguir, dentro del ancho campo de la producción reglamentaria de la Administración, un grupo de supuestos en los que por su mayor significación o incidencia sobre los ciudadanos resulta inexcusable la garantía que implica la emisión previa de un parecer por parte del Consejo de Estado, habría que pensar en otro concepto.

Bien es verdad que resulta difícil encontrar otro concepto que ofrezca suficientes garantías de precisión y certidumbre, y cuya aplicación estuviera justificada. Problemas

2. *La regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos de las Comunidades Autónomas. El caso particular de Aragón*

1.— El procedimiento de elaboración de Reglamentos en Aragón está contemplado en la Ley aragonesa 3/1984, de 22 de junio (*Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*), que dedica a la materia el Capítulo IV de su Título IV (arts. 54 y ss.).

En los preceptos aludidos se incluyen algunas previsiones puntuales sobre elaboración de proyectos de Ley y de Reglamentos por la Diputación General, de las que no se puede decir ciertamente que lleguen a articular un procedimiento administrativo propiamente dicho y en las que, por lo demás, apenas se encuentran condicionamientos efectivos para la actividad reglamentaria y de preparación de proyectos de Ley de la Administración autonómica.

Por lo que se refiere concretamente a los Reglamentos, las disposiciones de este epígrafe se limitan a establecer lo siguiente:

a) Un criterio departamental —habitual por lo demás en nuestro sistema administrativo— en la atribución de competencia para elaborar proyectos de normas reglamentarias (tales proyectos se elaboran —art. 55— «por el Departamento al que corresponde su propuesta o aprobación, sin perjuicio de las facultades de coordinación que corresponden al Presidente»).

b) La exigencia de que los proyectos de Reglamento que se presenten a la Diputación General vayan acompañados de la misma documentación que se requiere para la presentación de anteproyectos de Ley a la propia Diputación General (art. 55.2, que remite al 54). Esto es, una exposición de motivos «en la que se expresarán sucintamente los que hubieren dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida por la norma» y como anexos, «cuando proceda», «la relación de disposiciones derogadas o modificadas, los dictámenes jurídicos e informes emitidos, el correspondiente estudio económico-financiero y cuantos datos y documentos sean de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».

interpretativos plantearía también por ejemplo el concepto de *Reglamentos jurídicos*, tradicional en el Derecho alemán, que se opone al de *Reglamentos administrativos* (dentro del cual encajan las regulaciones relativas a las «relaciones especiales de sujeción», concepto éste que dista de estar claro entre nosotros). Ante estas dificultades quizás la opción legislativa más recomendable sería la de extender el dictamen del Consejo de Estado a todos los Reglamentos.

c) La posibilidad de que los proyectos de Reglamento se sometan a un trámite de información pública (art. 57), posibilidad que se contempla en unos términos claramente facultativos (art. 57.1: «El Presidente, a propuesta de los Consejeros correspondientes, *podrá someter* los proyectos de normas reglamentarias a información pública, siempre que la índole de la norma lo aconseje y no existan razones para su urgente tramitación»).

d) La previsión de que los proyectos de Reglamento que se presenten a la Diputación General sean objeto de reparto previo entre los Consejeros (art. 56: «serán remitidos al Consejero que ejerza las funciones de Secretario, que procederá a su reparto entre los restantes Consejeros con una antelación mínima de siete días a la reunión de aquélla [la Diputación General], salvo casos de urgencia apreciada por el Presidente»).

No hay por tanto exigencia de informe de órgano consultivo alguno (la previsión de informe de la Asesoría Jurídica está contenida en el Decreto regulador de la misma careciendo, en consecuencia, de eficacia vinculante respecto a los posteriores Decretos que apruebe la Diputación General) (39), y las posibilidades de participación ciudadana se limitan a un trámite de información pública concebido en términos estrictamente discrecionales. Opción esta última que parece difícilmente compatible con la exigencia constitucional de que la Ley —no sólo la estatal, sino también la Ley autonómica— regule «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten» (art. 105.a CE) (40).

(39) Se trata concretamente del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, *por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón*, cuyo art. 3.3.a incluye entre sus competencias la de informar sobre «anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General».

(40) Esta falta de receptividad del legislador autonómico respecto de la mencionada exigencia constitucional puede detectarse también en otras Comunidades Autónomas. Así, en la Ley de Castilla y León sobre el Gobierno y la Administración (Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio) no se incluye ninguna previsión sobre fórmulas de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de Reglamentos (vid. arts. 49 y 50). Por su parte, la Ley de Cataluña 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad configura en su art. 64 el trámite de participación ciudadana con un carácter discrecional, salvo que una disposición legal lo imponga preceptivamente:

«Si una ley lo exige o si lo decide, según los casos, el Gobierno o el Consejero competente, la propuesta de disposición general será sometida a información pública o a audiencia de las entidades que, por ley, tienen la representación y defensa de intereses de carácter general afectados por dicha disposición».

2.— Por lo que se refiere al posible sometimiento de los Reglamentos de Aragón —o de las demás Comunidades Autónomas— a las disposiciones sobre elaboración de Reglamentos de la LPA, debemos notar que, aunque doctrinalmente haya podido sostenerse este sometimiento (41), el mismo choca con la afirmación del Tribunal Constitucional según la cual las normas sobre la materia constituyen un «procedimiento especial» no amparado por la competencia del Estado para dictar normas sobre «procedimiento administrativo común» (art. 149.18ª CE).

Me refiero concretamente a la STC 15/1989, de 26 de enero, relativa a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Ley cuyo artículo 22 contempló la necesaria audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios en la elaboración de disposiciones de carácter general sobre la materia. A propósito de dicho precepto el Tribunal Constitucional afirmaría en el FJ 7 de esta sentencia que

«en el presente caso no nos encontramos propiamente ante el ejercicio de tal competencia [sobre procedimiento administrativo común]. Efectivamente, *el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general*».

A la vista de este entendimiento de las cosas sostenido por el Tribunal Constitucional parece claro que debe concluirse que las reglas sobre elaboración de Reglamentos de la LPA tienen una eficacia meramente supletoria en relación con las Comunidades Autónomas (42) y, por tan-

Sobre la dudosa constitucionalidad de las previsiones autonómicas aludidas ha llamado la atención J.M. TRAYTER JIMÉNEZ, *Ob. cit.*, pp. 24-25. Véase también L. CASES I PALLARÈS, *La Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas*, «Autonomías. Revista catalana de Derecho Público», 12 (1990), pp. 241 y ss., trabajo en el que se afirma la inconstitucionalidad del art. 64 de la Ley 13/1989.

(41) Así lo entiende L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, I, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1992, al afirmar (p. 120) que los preceptos de la LPA relativos a esta materia tienen en lo sustancial carácter de básicos a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE.

(42) Dejamos aquí al margen la cuestión del posible sometimiento de los Reglamentos autonómicos a la exigencia del dictamen del Consejo de Estado, cuestión muy controvertida como hemos notado y que, en su caso, derivaría no ya de la LPA sino del art. 23, párrafo 2º de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en relación con el art. 22.3 del mismo texto legal.

to, no se aplican en aquéllas Comunidades Autónomas que como Aragón han contemplado en su propia legislación el procedimiento de elaboración de Reglamentos (43). Así parece venir a entenderlo por lo demás implícitamente el propio legislador estatal al no incluir en la nueva regulación general del procedimiento administrativo dictada en desarrollo del art. 149.1.18ª CE (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) disposición alguna sobre el procedimiento de elaboración de Reglamentos.

De ello resultaría por tanto la plena disponibilidad de esta materia por las Comunidades Autónomas para dictar sus propias regulaciones procedimentales sobre Reglamentos, las cuáles podrían en consecuencia establecer los trámites que estimen convenientes y con el grado de preceptividad que juzguen oportuno y sin que el Estado disponga de una atribución competencial que le permita establecer siquiera unas pautas mínimas unitarias en el procedimiento de elaboración de Reglamentos.

3.— Por mi parte debo decir que no me acaba de convencer esta visión de las cosas que parece imponerse por el momento —basada en una afirmación del Tribunal Constitucional probablemente poco meditada en su alcance y excesivamente simplista a mi modo de ver—. Por el contrario me inclino a sostener que el Estado dispone de cobertura competencial para establecer algunas pautas unitarias mínimas —llámense básicas o comunes— aplicables a todo procedimiento de elaboración de Reglamentos y de necesario respeto por el legislador autonómico.

La afirmación del Tribunal Constitucional antes transcrita parece dar por sentada la identificación entre la competencia del Estado sobre «procedimiento administrativo común» y las reglas genéricas que bajo el rótulo de «procedimiento» se incluían en el Título IV de la LPA, a las cuales en ocasiones se ha aludido doctrinalmente hablando de «procedimiento general» (44).

(43) Entiendo que no procede aquí hacer una aplicación «acumulativa» de la legislación autonómica y la del Estado que añada, a los trámites previstos en la Ley autonómica, otros establecidos en la LPA y no contemplados en aquélla. Quiere decirse con ello que si la Ley autonómica ha previsto unos determinados trámites y no otros, realiza con ello una opción sobre el grado de formalización que desea exigir a la Administración autonómica en el ejercicio de su potestad reglamentaria, opción que no cabe desvirtuar por la vía de la aplicación supletoria del Derecho estatal. Creo por tanto que la LPA deberá aplicarse en esta materia tan sólo en ausencia de regulación autonómica, no en ausencia de previsiones sobre trámites concretos.

(44) De acuerdo con ello quedarían fuera de la competencia del Estado sobre «procedimiento administrativo común» los «procedimientos especiales» que fueron objeto de regulación en el Título VI de la LPA (así, elaboración de Reglamentos o imposición de sanciones administrativas) y también los procedimientos especiales regulados al margen de la LPA —muy numerosos, como es sabido—.

Pero, como ha puesto de relieve el Profesor GONZÁLEZ NAVARRO, hay que tener en cuenta que la regulación del procedimiento administrativo propiamente dicho se realiza en el Derecho Administrativo español sólo en relación con ámbitos concretos de la actividad administrativa (expropiación forzosa, contratación administrativa, sanciones, etc.) en los cuales existe por tanto un procedimiento de actuación normativamente identificado —lo que GONZÁLEZ NAVARRO denomina *procedimientos formalizados* o procedimientos en sentido propio—. Las reglas que la LPA situaba en su Título IV bajo el rótulo «Procedimiento» no constituyen en modo alguno un procedimiento propiamente dicho (que sería ese procedimiento «común» o «general») sino más bien «un depósito de instrumental jurídico en el que el instructor pueda encontrar siempre la herramienta que necesite», esto es, previsiones sobre «trámites aislados a emplear cuando sea necesario, bien por estimarlo así el instructor (en los procedimientos no formalizados), bien por mandato de la norma (en los procedimientos formalizados, cuya regulación debe limitarse a exigir el cumplimiento de estos o aquellos trámites, remitiéndose en lo demás a la ley cabecera de grupo —la LPA— que los contiene en ese título IV)» (45).

En la medida en que no existe propiamente hablando en el Derecho Administrativo español ese procedimiento común o general (46), parece que el intérprete debe inclinarse a entender la mención constitucional en el sentido de *normas comunes sobre procedimiento administrativo* lo que vendría a resultar equivalente a *normas básicas* de procedimiento administrativo. Lo cual, por otra parte, resulta ya del primer inciso del art. 149.1.18^a CE —«bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»— dado que la regulación del procedimiento forma parte sin duda del *régimen jurídico* de la Administración, y en él está involucrado, también sin lugar a dudas, ese *tratamiento común* a los administrados que de acuerdo con dicho precepto constitucional deben garantizar las bases del régimen jurídico aplicables genéricamente a todas las Administraciones públicas (47).

(45) Vid. F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, II, Eunsa, Pamplona, 1988, pp. 178 y ss..

(46) El Profesor GONZÁLEZ NAVARRO insiste en este punto al afirmar que «ni como categoría legal ni como construcción doctrinal es posible hablar de ese pretendido procedimiento común o general . . . a cuyo alrededor girarían los procedimientos administrativos especiales», y al subrayar que la LPA se apartó aquí claramente del modelo suministrado, en el ámbito procesal, por la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la cual sí existe ese procedimiento común o general que es el juicio ordinario de mayor cuantía. Vid. *Ob. cit.*, pp. 181-182.

(47) Difícilmente puede pensarse en efecto que se alcance ese *tratamiento común* al que apunta la Constitución si la legislación del Estado no fija algunas pautas comunes o

JUAN PEMÁN GAVÍN

Así lo ha venido a entender de hecho el legislador estatal en la reciente Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en la que, además del tratamiento de las cuestiones que antes se incluían en el Título IV de la LPA —que se integran ahora en el Título VI de la Ley 30/1992, bajo la más acertada rúbrica de «disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos»—, se establecen algunas pautas comunes en relación con procedimientos concretos, esto es, regula los aspectos básicos —aplicables a todas las Administraciones Públicas— de determinados procedimientos administrativos. Así sucede con el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos —arts 102 y ss.— o con el relativo a la resolución de los recursos administrativos —arts 107 y ss.— o, incluso, con determinados procedimientos que la LPA trató dentro del Título relativo a los «procedimientos especiales» (la nueva ley fija pautas comunes sobre el procedimiento sancionador —arts 134 y ss.— y sobre la tramitación de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales frente a la Administración —arts 120 y ss.—).

De forma análoga a lo previsto para estas materias, entiendo que sería constitucionalmente admisible que el Estado fijara algunas pautas unitarias sobre el procedimiento de elaboración de Reglamentos. Y concretamente en dos aspectos me parece que estaría especialmente justificada la existencia de unas normas básicas estatales por estar en juego de forma manifiesta el «tratamiento común» de los administrados al que alude la Constitución:

a) La fijación de unas reglas sobre participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de Reglamentos que, sin perjuicio de previsiones adicionales de la legislación autonómica, establecieran unas pautas unitarias sobre la materia y que vendrían a constituir un desarrollo legal general —hoy inexistente— del art. 105.a CE (48).

b) La exigencia general de un trámite de informe previo de los Reglamentos por un órgano consultivo especializado en Derecho y dotado de unas garantías mínimas de independencia respecto a la Administración activa.

básicas sobre distintos procedimientos singularizados (al menos los de más frecuente aplicación y trascendencia cualitativa: imposición de sanciones administrativas, acceso a la función pública, selección de contratistas, etc.) pues es obvio que en no pocas materias la garantía fundamental que el Derecho Administrativo ofrece a los ciudadanos es el respeto por la Administración a unas determinadas reglas procedimentales.

(48) Si se entiende que del art. 105 a CE es deducible un *derecho* de audiencia de los ciudadanos, la existencia de unas reglas comunes formuladas por el Estado encontraría apoyo también en la regla 1ª del art. 149.1 CE (condiciones básicas de igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales).

Si se optara por mantener esta exigencia tradicional en nuestro Derecho dándole una proyección general —y por tanto con aplicación a las Comunidades Autónomas—, creo que la fórmula más adecuada al respecto sería la que se ha consagrado ya en relación con los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos en la reciente Ley 30/1992 que hemos venido citando: dictamen del *Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere* (49). Fórmula ésta que permite compatibilizar el necesario respeto a la posición institucional de las Comunidades Autónomas (no impone propiamente el informe del Consejo de Estado sino que lo prevé para el caso de que las Comunidades Autónomas no cuenten con un órgano consultivo de naturaleza análoga) con el establecimiento de una garantía general en relación con la potestad reglamentaria de la Administración consistente en una verificación previa de la legalidad de su ejercicio (50).

Con ello se vendrían a solucionar los problemas que actualmente se plantean en torno a la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en los Reglamentos autonómicos, cuestión ésta que ha dado lugar a una amplia polémica en los últimos años y que, como más atrás hemos apuntado, está presidida por las divergencias y las incertidumbres doctrinales y jurisprudenciales (51). Ante esta oscuridad que ofrece la cues-

(49) Vid. arts 102.1 y 103.1 de la Ley relativos a los actos nulos de pleno Derecho y a los actos anulables respectivamente. Fórmulas similares habían sido utilizadas ya antes como es sabido en materia de régimen local (art. 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local: exigencia de «dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere» en los procedimientos de alteración de términos municipales) y urbanismo (art. 129 del nuevo texto refundido de la Ley del Suelo aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio —precepto de alcance meramente supletorio— : dictamen del Consejo de Estado «u órgano autonómico que corresponda» para las modificaciones de los planes de urbanismo que afecten a zonas verdes o espacios libres).

(50) A favor del mantenimiento de esta garantía pueden aducirse, al margen de su arraigo histórico, las propias dificultades e insuficiencias del control judicial —*a posteriori*— de la legalidad de los Reglamentos: la impugnación de un Reglamento ante los Tribunales no impedirá normalmente que éste despliegue sus efectos mientras se desarrolla el proceso y una eventual anulación judicial del Reglamento dará lugar frecuentemente a situaciones muy problemáticas en las que el principio de legalidad pugna con el de seguridad jurídica (recuérdese que el art. 120 LPA obligaba a mantener en estos casos los actos firmes producidos en aplicación del Reglamento). Un reciente análisis de esta problemática puede verse en el trabajo de A.E. DE ASIS ROIG, *El tiempo como factor distorsionante de los efectos de la anulación judicial de los Reglamentos*, RAP 120 (1989), pp. 195 y ss.

(51) En favor de la opción que se apunta en el texto —dictamen del Consejo de Estado, u órgano autonómico de naturaleza análoga— viene a pronunciarse R. ALONSO GARCÍA (*Ob. cit.*, p. 169), opción que a juicio de este autor exigiría una modificación del art. 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (a cuyo tenor «el dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes»).

ción las Comunidades Autónomas tienden de hecho a prescindir del trámite, pero no sin incurrir con ello en un cierto riesgo de invalidación judicial de sus Reglamentos.

4.— Pero debemos volver al tema específico que nos ocupa en esta ocasión que no es otro que el de los Reglamentos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Vista la ausencia en la legislación aragonesa de pautas procedimentales efectivamente vinculantes para la elaboración de los Reglamentos autonómicos, y constatada también la inexistencia de condicionamientos al respecto que deriven de la legislación del Estado, procede preguntarse en qué medida una regulación procedimental completa y estricta podría ser una vía adecuada para mejorar la calidad de la producción reglamentaria aragonesa, tanto desde una perspectiva técnica como estrictamente jurídica o de legalidad. Esto es, en qué medida es ausplicable para mejorar esa calidad la previsión legal de unos determinados trabajos preparatorios y de unos concretos trámites que deben observarse necesariamente en el procedimiento de elaboración de nuevas normas.

Pues bien, si tuviera que exponer mi posición al respecto, podría formular tan sólo algunas reflexiones de carácter general y con un tono marcadamente abierto y provisional:

A) No soy partidario en primer lugar de una excesiva formalización del procedimiento administrativo de elaboración de Reglamentos. La gran heterogeneidad de la producción normativa de las Administraciones públicas en nuestros días —por la diversidad de las materias tratadas, por su distinta relevancia política y social, por su mayor o menor trascendencia jurídica, etc— parece reclamar que la Administración disponga de un amplio margen de flexibilidad en la materia y hace muy difícil concebir un determinado *iter* procedimental que resulte igualmente apto para ser aplicado a todos y cada uno de los supuestos de ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración.

A la postre, una excesiva proliferación de trámites y requisitos procedimentales legalmente definidos para el ejercicio de la potestad reglamentaria fácilmente puede derivar en un incumplimiento generalizado de los mismos —la experiencia que suministra la aplicación de los arts. 129 y ss. de la LPA, no excesivamente exigentes por lo demás, es bien elocuente al respecto—, o en un cumplimiento meramente formal o aparente de tales trámites. Y por otro lado, no será difícil que se planteen problemas interpretativos sobre el grado de preceptividad de los distintos trámites —salvo que el legislador haga un esfuerzo especial de precisión al respecto— problemas que pueden llegar a generar incerti-

dumbres sobre la propia validez de las normas reglamentarias —y también aquí resulta ilustrativa la experiencia, antes reseñada, vivida en el ámbito de los Reglamentos estatales— (52).

B) Me parece por ello más acertado la existencia de un tratamiento legal escueto de la cuestión, en el que se prevean tan sólo unos pocos trámites exigibles genéricamente. Y la fijación de pautas procedimentales concretas y detalladas sobre la materia podría acometerse por documentos de carácter interno —instrucciones o circulares— de valor orientativo o directivo y no propiamente vinculante. En estos documentos podría articularse un «procedimiento-tipo» con indicación de los estudios previos a realizar para la preparación de las nuevas disposiciones y de los informes y consultas a recabar, lo cual no excluiría su aplicación flexible en función de las características de cada caso (53).

C) Entre estos pocos trámites impuestos por la Ley debería encontrarse a mi modo de ver el informe previo de un órgano consultivo especializado en Derecho y dotado de unas ciertas garantías de independencia respecto de la Administración activa, trámite que debería incorporarse como una opción propia de la legislación autonómica también en el supuesto de no resultar impuesto por la legislación básica estatal (54).

(52) Es probablemente excesivo que en el caso de Cataluña la Ley exija con carácter general la intervención de hasta cuatro órganos consultivos en la elaboración de los Reglamentos (art. 65 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre y art. 3.1 del Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo): informe de los servicios jurídicos del Departamento correspondiente, informe del Gabinete Jurídico Central, sometimiento al denominado «Consejo Técnico» —órgano que viene a ser una suerte de Comisión de Subsecretarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma— y, siempre que se trate de Reglamentos ejecutivos, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Pensemos que un Reglamento dictado por la Administración catalana es impugnado por falta del sometimiento al Consejo Técnico que la Ley prevé. ¿Lo anularían los Tribunales? Parece poco razonable que así fuera y lo más probable es que los Tribunales no otorgaran eficacia invalidante a la omisión de este trámite. Pero con ello se iniciaría un camino de «relativización» del procedimiento que no dejaría de generar zonas de incertidumbre. Por ejemplo, ¿es determinante de la invalidez de la norma la omisión del informe del Gabinete Jurídico Central?

(53) A esta posibilidad se ha referido J. M^a JIMÉNEZ CRUZ (*El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al Derecho autonómico*, en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, pp. 37 y ss. 65-69), quien formula una serie de propuestas al respecto sobre la base de las conclusiones de un grupo de trabajo constituido en el Instituto Nacional de Administración Pública en el año 1988.

(54) Valen también aquí las observaciones hechas más atrás acerca de la inadecuación del concepto de Reglamento ejecutivo a efectos de delimitar la normativa reglamentaria que está sometida a la exigencia de intervención consultiva (véase en particular lo que se indica en notas 37 y 38 y en el texto correspondiente).

A la hora de perfilar concretamente esta intervención consultiva cabría pensar, en primer lugar, en que la propia ley autonómica estableciera la necesaria intervención del Consejo de Estado al efecto. Los legisladores autonómicos no han sido nada proclives a adoptar esta solución (el camino marcado por el Estatuto de Andalucía, cuyo art. 44 incorporó expresamente esta opción, no ha sido seguido por otras Comunidades Autónomas) (55), pero no me parece que sea una hipótesis descartable *a priori*.

Una segunda opción en la que cabe pensar vendría dada por la creación de un órgano consultivo específico por la ley aragonesa al que se encomendaran, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, las funciones que tradicionalmente han sido propias del Consejo de Estado (entre ellas el informe previo de las normas reglamentarias y de los Decretos Legislativos). Se trataría en definitiva de seguir —con unas u otras variantes— el modelo representado por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, órgano al que se le han venido a atribuir efectivamente tales funciones en el ámbito de la Comunidad autónoma catalana (56).

Me parece bastante probable que la dinámica de las cosas termine llevando a esta creación, sobre todo si se consolida en la legislación estatal el criterio, antes apuntado, de exigir, en las materias en las que tradicionalmente ha intervenido el Consejo de Estado, dictamen del mismo o del *órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere* (arts. 102.1 y 103.1 de la Ley 30/1992, a propósito de la revisión de oficio de los actos administrativos). Es claro en todo caso que la creación de este órgano consultivo no es ni mucho menos una opción que se impone por la legislación estatal con esta fórmula (que simplemente contempla la posibilidad de la existencia de dicho órgano), y que cabe pensar en la existencia de razones de economía y simplicidad institucional que aconsejen su no creación y el mantenimiento de la consulta al Consejo de Estado —órgano cuya consolidación y prestigio no resulta fácil igualar— en relación con las actuaciones autonómicas que requieran una intervención consultiva.

(55) El art. 44 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) exige que el Consejo de Estado dictamine «los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales», así como también los expedientes de revisión de oficio de los actos administrativos declarativos de derechos.

(56) Regulada inicialmente por la Ley 3/1985, de 15 de marzo; fue objeto de reforma a través de la Ley 21/1990, de 28 de diciembre. La normativa en vigor sobre la Comisión Jurídica Asesora se encuentra contenida en el texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, y en el Reglamento aprobado por Decreto de la Generalidad 127/1991, de 17 de junio.

Pero al margen de esta posibilidad, cabría pensar también en la hipótesis de la atribución al Justicia de Aragón de esta competencia de informe previo de la normativa elaborada por la Administración aragonesa.

Ello significaría encomendarle una función consultiva que ciertamente es ajena a los mecanismos de actuación propios de su condición de Ombudsman o Defensor del Pueblo y que, por otra parte, parece extraña a un órgano de estructura no colegiada sino unipersonal. Pero no pueden pasarse por alto las peculiaridades de esta institución aragonesa respecto a las figuras similares de otras Comunidades Autónomas, o del propio Estado, y que vienen dadas por el hecho de que se le encomienda, además de la habitual protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, *la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés* (57), misiones éstas en las que quizás podría encajar —obviamente, a través de la correspondiente modificación de la Ley reguladora del Justicia— esta función dictaminadora previa de las normas emanadas por la Administración autonómica. En favor de esta opción podrían aducirse razones como son el aprovechamiento de una organización instrumental ya existente especializada en Derecho —y en particular, en lo relativo al Ordenamiento Jurídico aragonés— (58), así como también la propia posición institucional reforzada del Justicia de Aragón cuya actuación está dotada de una garantía de independencia todavía mayor que la propia de un órgano consultivo que pudiera crearse sobre la base de los esquemas del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña.

D) Por último no quiero dejar de llamar la atención —en línea con lo apuntado ya más atrás— sobre la falta de un desarrollo legal en la Comunidad Autónoma de Aragón del art. 105.a CE. La ausencia de pautas normativas al respecto en la legislación básica del Estado —cuya posibilidad de existencia he defendido *supra*— no debería ser obstáculo para que la legislación aragonesa abordara este tema y estableciera una

(57) Vid art. 33 del Estatuto de Aragón y arts. 27 y ss. de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Sobre las singularidades del Justicia respecto al resto de los comisionados parlamentarios autonómicos véase Antonio EMBID IRUJO, *El Control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 128-132.

(58) La estructura interna de la institución del Justicia viene fijada en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón aprobado por la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón en sesión conjunta celebrada el 6 de julio de 1990. De acuerdo con lo previsto en los arts. 16 y 17 de este Reglamento la institución se estructura en diversas *áreas especializadas* en las distintas materias, las cuales se agrupan en *Departamentos* (junto al Departamento de defensa de los derechos de los ciudadanos, hay un Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y otro de tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés).

regulación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos autonómicos. Regulación que resulta un compromiso ineludible que impone la Constitución y en la que deberían precisarse en particular los supuestos en los que la participación se configura con carácter preceptivo.

IV. LAS TÉCNICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS NORMAS

1. *Planteamiento general*

En los últimos años se está produciendo dentro de nuestra cultura jurídica una perceptible y creciente atención hacia el tema de la calidad de las normas jurídicas. Están proliferando en efecto los estudios que se ocupan de los diversos aspectos de esta cuestión y las iniciativas que pretenden lograr una mejora efectiva en los niveles de calidad de la producción normativa de los poderes públicos, con referencia tanto a los textos de rango legal como a las normas de carácter reglamentario.

De esta preocupación son fruto en particular algunos estudios colectivos publicados recientemente en España (59), estudios que han podido apoyarse en la maduración que se viene produciendo sobre el tema desde hace algunos años en diversos países europeos y en especial en los del área cultural germánica (60).

(59) El primero de ellos fue el debido al Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) —integrado por varios profesores de la Universidad de Barcelona— *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986. En el año 1989 aparecieron otros dos libros sobre la materia: el también debido a GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, y el volumen coordinado por Fernando SAINZ MORENO y Juan Carlos DA SILVA OCHOA, *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989. Con posterioridad, véanse los libros *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991 y *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Generalidad de Cataluña, 1991.

(60) Una visión sintética del panorama que ofrecen los estudios de técnica legislativa y los instrumentos que se utilizan al efecto en los diversos países europeos puede encontrarse en el trabajo de Pablo SALVADOR CODERCH, *Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa*, en GRETEL, *Curso*, cit., pp. 9 y ss., 11 y ss. y en el de Fernando SAINZ MORENO, *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)*, en el volumen citado *La calidad de las leyes*, pp. 15 y ss., 20 - 21. Una amplia bibliografía sobre la materia la ofrece P. SALVADOR CODERCH, *Teoría y técnica de la legislación. Metabibliografía y bibliografía básicas*, en GRETEL, *Curso*, pp. 291 y ss.

En rigor no puede decirse que la atención hacia esta cuestión de la calidad de las normas jurídicas sea estrictamente nueva. Por el contrario, debe decirse que la existencia de una sensibilidad de los juristas hacia la misma viene de muy atrás y que pueden encontrarse reflexiones de interés al respecto expuestas por juristas a título individual en obras clásicas del pensamiento jurídico occidental (61). Pero lo que singulariza al tratamiento que el tema recibe actualmente, frente a los planteamientos tradicionales sobre el mismo, es que, de un lado, se trata de una reflexión realizada colectivamente y mantenida con continuidad, lo cual permite generar un saber sistemático —una disciplina sobre *doctrina o técnica de la legislación*—. Y de otra parte, aspira a tener una incidencia efectiva sobre los procesos de elaboración de normas, formulando propuestas e iniciativas al respecto (ya sea mediante la profundización y difusión de estos saberes —realización de cursos de formación, publicación de revistas y libros sobre la materia, etc.—, a través de la elaboración de documentos que incorporen sugerencias y criterios a tener en cuenta en la formulación de las normas, o también, mediante la incorporación de determinados trámites al procedimiento de formación de las normas que sean adecuados para una mejora de su calidad) (62).

De este modo se viene a crear un acervo de conocimientos y sugerencias que pueden ser utilizados con provecho por todos aquéllos que de una u otra manera intervienen en los procesos de elaboración de normas, que por cierto son muchos, dada la abundancia de centros de producción normativa (Comunidad Europea, Estado, Comunidades Autónomas y entes locales), y habida cuenta también del criterio departamental que entre nosotros se sigue para la preparación de textos normativos, tanto en el ámbito del Estado como en el de las Comunidades Autónomas (63).

(61) Véase por ejemplo el desarrollo realizado sobre este tema entre nosotros por Nicolás PÉREZ SERRANO en su trabajo *El estilo de las leyes*, fechado en 1947 (*Escritos de Derecho político*, I, cit., pp. 215 y ss.), donde cita abundantemente a autores clásicos; entre ellos a MONTESQUIEU (*Del espíritu de las leyes*) y BENTHAM (*Tratados de legislación civil y penal*). El mismo PÉREZ SERRANO volvería sobre la materia en un trabajo publicado en 1957 (*Las erratas de las leyes*, incluido también en sus *Escritos de Derecho político*, II, pp. 839 y ss.)

(62) El punto de partida de este movimiento de ideas lo constituye esa conciencia generalizada —a la que más atrás hemos aludido (Epígrafe II, 2)— sobre la existencia de una degradación de los niveles de calidad de la producción normativa de nuestros días, lo que sin duda tiene que ver, como también notamos, con la *masificación* y la *aceleración* de la tarea legislativa.

(63) La elaboración de los anteproyectos de Ley y de los proyectos de disposiciones reglamentarias (o de Decretos Legislativos) se asigna en efecto entre nosotros al Ministe-

No es ésta obviamente la ocasión para hacer un desarrollo *in extenso* de esta temática. Pretendo tan sólo aquí extraer de la misma algunas enseñanzas y deducir algunas líneas de reflexión que puedan resultar útiles desde la perspectiva del presente trabajo, que no es otra que la calidad de la normativa reglamentaria aragonesa. Para ello consideraré sucesivamente tres órdenes de cuestiones que se plantean en torno al tema de la calidad de las normas, cuestiones que, aunque presentan puntos de conexión, creo conveniente considerar separadamente.

2. *Sobre la forma y estructura de los textos normativos: las directrices de técnica normativa*

Dentro del acervo doctrinal sobre calidad de las normas al que vengo aludiendo hay en primer lugar un bloque de cuestiones que pueden englobarse en la rúbrica —utilizada por un documento aprobado recientemente por el Gobierno— «forma y estructura» de los textos normativos (64). Quedan incluidos aquí una serie de aspectos, de índole no exclusivamente formal en realidad, relativos a la configuración interna de los textos normativos y cuya correcta consideración resulta necesaria para lograr una buena factura de tales textos normativos y para facilitar su utilización por parte de los operadores jurídicos llamados a aplicarlos. Entre ellos se incluyen concretamente aspectos tales como el propio título o denominación de la disposición, la finalidad y contenido que son propios de las exposiciones de motivos, la ordenación sistemática a dar a la parte dispositiva, la presentación formal y la estructura interna de los distintos artículos, el contenido que es propio de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, las habilitaciones para el desarrollo reglamentario, las cláusulas de entrada en vigor, etc. (65).

rio o Consejería competente por razón de la materia —y, dentro de ellos, al «Centro directivo correspondiente» (art. 129.1 LPA)—. De este modo, quienes inicialmente formulan los textos normativos son personas vinculadas a la materia de que se trata, pero no en principio profesionales de la elaboración de normas.

Véase sobre este tema M. MARTÍN CASALS y C. VIVER PI-SUNYER, *¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de Ley*, «Revista de las Cortes Generales», 21 (1990), pp. 7 y ss., trabajo en el que se contraponen el sistema británico —en el que la redacción de los proyectos se encomienda a un único órgano especializado en dicha función— y el sistema europeo continental de redacción por los distintos departamentos ministeriales.

(64) Se trata de las *directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley* publicado en el BOE de 18 de noviembre de 1991.

(65) Todas estas cuestiones, entre otras, se abordan en las citadas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley.

Sobre este grupo de cuestiones se ha producido en los últimos años en el panorama de la cultura jurídica europea un importante esfuerzo de maduración dirigido a identificar criterios válidos y operativos en relación con las mismas. Esfuerzo que en no pocos casos se ha plasmado en la formulación de las denominadas *directrices de técnica normativa*, que no son otra cosa que documentos que incorporan de forma sistematizada una serie de criterios que pretenden orientar la labor de preparación de textos normativos, dándoles una cierta homogeneidad formal. Tales documentos carecen por lo general de alcance normativo y son objeto de revisión cada cierto tiempo al objeto de introducir los cambios que se juzgan oportunos. Surgidos inicialmente en el área germánica (República Federal Alemana, Austria y Suiza), se han extendido a otros países europeos, e incluso al ámbito de la elaboración del Derecho comunitario (66).

Por lo que a España se refiere, debemos notar que las iniciativas surgidas en relación con esta materia se han plasmado en el documento, antes aludido, *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley*, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 18 de octubre de 1991 y publicado en el BOE de 18 de noviembre del mismo año (67). En el Preámbulo que antecede a las Directrices propiamente dichas se subraya que las mismas no pretenden condicionar en modo alguno el ejercicio de la potestad legislativa por las Cortes Generales sino que inciden estrictamente sobre el ámbito administrativo de preparación de los anteproyectos de Ley (68), y se anuncia la próxima

(66) La utilización del instrumento de las directrices de técnica normativa se produce tanto en el ámbito de los poderes centrales de los Estados como en el de los entes territoriales (Länder, Cantones o Regiones).

Una visión de conjunto sobre el tema puede encontrarse en P. SALVADOR CODERCH, *Introducción*, en GRETTEL, *La forma de las leyes*, cit., pp. 7 y ss. 14 -22, y más recientemente M. MARTÍN CASALS, *Técnica normativa: las directrices*, en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, cit., pp 103 y ss. 110 -117. Una referencia a distintas directrices formuladas en varios países europeos se incluye en el trabajo de F. SAINZ MORENO, *Antecedentes necesarios*, cit., p. 21.

(67) La aprobación de estas directrices se produjo sobre la base de un trabajo previo de elaboración realizado en el ámbito del Centro de Estudios Constitucionales, del cual es exponente el volumen citado *Curso de Técnica Legislativa* debido al Grupo de Estudios de Técnica Legislativa y publicado en 1989 (en dicho volumen se incluía un primer «borrador» de directrices sobre forma y estructura de las leyes).

(68) Al respecto se señala concretamente que

«las pautas de técnica legislativa son obra de y para la Administración con el fin de que los proyectos de Ley que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados obedezcan a unos criterios técnicos homogéneos preestablecidos, pero sin que ello afecte en modo alguno a la plena y exclusiva potestad de las Cámaras para deliberar y decidir libremente sobre el contenido y la forma del proyecto que el Gobierno les hubiera remitido».

elaboración de otro documento con Directrices relativas a la preparación de los proyectos de Reglamento (69).

Estamos aquí por tanto ante un terreno bastante asentado (tanto en el ámbito doctrinal como en el de las codificaciones de criterios de técnica normativa) y que particularmente por lo que se refiere a nuestro país ofrece ya algún grado de maduración. Sería por ello plenamente factible a mi modo de ver que la Comunidad Autónoma de Aragón acometiera la formulación de unas directrices con criterios para orientar el trabajo de preparación de textos normativos (tanto anteproyectos de Ley como proyectos de disposiciones reglamentarias)(70).

Pero en tanto no se avance por este camino (71), debemos notar que no resulta difícil que quienes tienen alguna responsabilidad en la formulación de normas de la Comunidad (políticos, funcionarios o juristas en general) puedan encontrar referencias y apoyos útiles que sirvan de guía para su trabajo. Es claro así a este respecto que las Directrices

(69) Estas directrices aprobadas por el Gobierno encajarían dentro de lo que MARTÍN CASALS considera directrices *de primera generación*, caracterizadas por ocuparse de aspectos de índole predominantemente formal; otras directrices existentes en algunos países europeos han ido incorporando, junto a los aspectos formales, otros de índole conceptual (así, criterios sobre definiciones legales y remisiones, utilización de cláusulas generales, conceptos jurídicos indeterminados, etc) y se ocupan también de cuestiones relativas al lenguaje legal (vid. M. MARTÍN CASALS, *Técnica normativa: las directrices*, cit. pp. 113 y ss.)

(70) La práctica más extendida en Europa consiste en que estas directrices se elaboren y aprueben en la esfera del Poder Ejecutivo, esto es, por los distintos Gobiernos. Así ha sucedido también entre nosotros con la aprobación de las Directrices sobre anteproyectos de Ley que hemos citado. En la doctrina española, con todo, hay quien ha propuesto que sea el Parlamento, mediante Resolución de Presidencia, el que fije las directrices de técnica normativa (vid. L. AGUILO LUCÍA, *Competencia para dictar directrices de técnica legislativa*, en el vol. col. coordinado por F. SAINZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA, *La calidad de las leyes*, cit., pp. 321 y ss.)

(71) Sería quizás deseable que las Comunidades Autónomas pudieran llegar a algún documento conjunto con directrices sobre técnica normativa —incluso en armonía con las del Estado—, dado que no resulta conveniente una proliferación de criterios distintos sobre la materia.

No parece en cambio que fuera constitucionalmente admisible que el Estado impusiera a las Comunidades Autónomas unas determinadas directrices al respecto —una suerte de *armonización formal* de su legislación—, posibilidad ésta para la que sería difícil encontrar el instrumento jurídico adecuado (no lo serían desde luego una Ley del Estado, una resolución de órganos internos de las Cortes Generales, ni un acuerdo del Gobierno) y que resulta difícilmente compatible con el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas, así como también con la autonomía que es propia de los distintos Parlamentos territoriales. Parece considerar en cambio admisible esta posibilidad G. GÓMEZ ORFANEL, *El contexto jurídico constitucional de la técnica normativa*, en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 173 y ss., 180-181.

aprobadas por el Gobierno en 1991 suministran no pocos criterios que son perfectamente asumibles en relación con los textos normativos de las Comunidades Autónomas y, especialmente, en la formulación de los anteproyectos de Ley (72). Y por lo que se refiere a cuestiones de técnica normativa que no han sido todavía objeto de codificación en nuestro país (así, el recurso a las *definiciones* de conceptos por parte de los textos normativos, el empleo de las *remisiones* de unas normas a otras, o las *citas* de unos preceptos por otros), pueden consultarse con provecho las elaboraciones doctrinales existentes al respecto (73).

3. *Los problemas de lenguaje en la formulación de las normas*

El tema de la calidad de las normas puede abordarse en segundo lugar desde la óptica del lenguaje utilizado en la formulación de los textos normativos (incluyendo tanto los aspectos ortográficos y de puntuación, como los de léxico o terminología empleada, así como los relativos al estilo o construcción de las frases).

El lenguaje constituye una herramienta cuya correcta utilización es indispensable para que las normas puedan cumplir su función preceptiva y ordenadora. Una herramienta que le viene dada al legislador (74) como algo existente en la realidad social sobre la que opera, pero que él mismo contribuye en alguna medida a perfilar.

En los tiempos actuales parece poco realista esperar del legislador los niveles de calidad literaria que alcanzaron algunos viejos cuerpos normativos y que Nicolás PÉREZ SERRANO proponía en su momento como ideal (75). Y resulta claro por lo demás que en el lenguaje nor-

(72) Recuérdese que las Directrices de 1991 están referidas a los anteproyectos de Ley y que anuncian la preparación de otro documento con directrices referidas específicamente a los proyectos de disposiciones reglamentarias.

(73) Sobre dichos temas pueden encontrarse reflexiones y sugerencias de interés en los libros colectivos ya citados (vid. *supra*, nota 59).

(74) Utilizo aquí obviamente esta expresión en su sentido más general, comprensivo de los diversos centros de producción de normas legales y reglamentarias.

(75) Señalaba concretamente al respecto PÉREZ SERRANO que «cabría sostener, exagerando algo la nota, que donde se respira fealdad, no será posible hallar ni concepto verdadero, ni solución justiciera. O, en todo caso, que lo verdadero y lo justo se dan mejor en el medio propicio de una expresión artística bella» y que «si bien la ley no ha de ser obra literaria, tampoco tiene que ser obra estéticamente aborrecible, y que, sin desdoro de su justicia interna, y con respeto absoluto a su imperatividad, a su claridad y a su precisión, cabe que se presente con un ropaje decoroso y grato» (*El estilo de las leyes*, cit. p. 227). Como leyes modélicas en este aspecto citaba al Código civil francés (que Stendhal leía

mativo la perspectiva de la estética y la elegancia en la expresión deben quedar en segundo plano respecto a las exigencias de rigor y precisión que son propias del mismo, exigencias que aconsejan un estilo presidido por la sobriedad (76).

Quizás tampoco podamos aspirar hoy a que todas las normas resulten comprensibles para la generalidad de los ciudadanos, dado el inevitable proceso de tecnificación que ha afectado a una buena parte de la producción normativa de nuestros días, tecnificación que hace que haya enteros sectores normativos que de hecho sólo son accesibles a los especialistas o profesionales en la correspondiente materia (77).

Pero lo que en ningún caso debemos dejar de exigir al legislador es que las normas se formulen con el máximo grado de corrección gramatical y de claridad en la expresión. Y para sostener esta exigencia hay razones de peso que van más allá de la mera comodidad en su manejo por los aplicadores del Derecho —que ya es de por sí un elemento a tener en cuenta— y sobre las que quiero insistir ahora.

Hay en primer lugar un aspecto de la cuestión que ha puesto de relieve J. PRIETO DE PEDRO —al desarrollar lo que él considera como *fundamentos constitucionales de un buen lenguaje legal*— y que me parece importante subrayar. Si admitimos, como parece obligado, que el respeto y la protección de la cultura es un cometido que la Constitución impone a los poderes públicos (Preámbulo: promoción del

cada mañana antes de ponerse a escribir «para tomar el tono» y «para ser natural siempre», según él mismo explicaba en carta dirigida a Balzac) y algunos textos españoles «de noble prosa» como la Ley de Aguas de 1866, la primitiva Ley Hipotecaria o el Código Penal de 1870 (*Ob. cit.*, pp. 225-226 y 246).

(76) La cuestión no se plantea exactamente en los mismos términos en otros ámbitos del lenguaje jurídico como son el judicial (donde tiene cabida un estilo de corte más «suasorio» y menos austero) o el doctrinal (en el que cada autor debe buscar la eficacia comunicativa o didáctica con más libertad, según sus propios criterios).

Por poner un ejemplo claro, el uso de los sinónimos es aconsejable en otros ámbitos del lenguaje, por razones de estética o de elegancia expresiva —para evitar el empleo repetitivo de determinadas palabras—, pero no en el lenguaje normativo, donde su uso resultará normalmente perturbador.

(77) Observa con razón J. PRIETO DE PEDRO que el contacto del no experto con determinadas regulaciones técnicas es esporádico y que lo importante en relación con ellas es que puedan ser comprendidas por sus destinatarios naturales. Por otro lado señala que el nivel de inteligibilidad que hay que exigir a las normas varía según los casos, y pone ejemplos al respecto que me parecen válidos: «el esfuerzo de didactismo, con sacrificio incluso del léxico técnico, ha de ser muy superior en la regulación del impuesto sobre la renta que en la del impuesto sobre sociedades, o en el Código de la circulación que en una regulación sobre transportes pesados». (Vid *Lenguas, lenguaje y Derecho*, Civitas, Madrid 1991, pp. 172-173).

«progreso de la cultura»; art. 3.3: protección del patrimonio cultural formado por las «distintas modalidades lingüísticas de España»; art. 46: conservación del «patrimonio cultural»; art. 149.2: el «servicio de la cultura» como «deber y atribución esencial» del Estado), y si se tiene en cuenta el dato indudable de que la lengua es parte integrante y fundamental de esa cultura, no se puede dejar de deducir de ello con Jesús PRIETO que el Estado tiene un compromiso de corrección lingüística en la expresión de sus actos y muy singularmente en la redacción de las normas jurídicas. Máxime si se tiene en cuenta esa «función paradigmática» que es propia del lenguaje normativo en relación con los demás lenguajes jurídicos (el utilizado en sus escritos por jueces, abogados, funcionarios, etc.) y que hace que sus posibles aciertos o defectos se extiendan sobre éstos como una «mancha de aceite» (78).

Pero todavía hay algo más: en el límite la falta de claridad puede generar una confusión contraria al principio de seguridad jurídica, y con ello a la postre contraria a la propia Constitución. Recuérdese en relación con ello la severa reprensión que el Tribunal Constitucional dirigió al legislador canario en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo, y que me parece suficientemente elocuente al respecto:

«La exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa. Debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso, dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido» (79).

¿Qué terapia procede utilizar para mejorar la calidad de las normas desde esta perspectiva? ¿Será preciso redactar también directrices o instrucciones con criterios sobre lenguaje y estilo para uso de legisladores? (80).

(78) Véase el desarrollo que sobre ello hace J. PRIETO DE PEDRO en su libro *Lenguas, lenguaje y Derecho*, cit. pp. 147 -151.

(79) Vid. FJ 4 de esta sentencia, relativa a la legislación canaria en materia de aguas (Leyes del Parlamento canario 14/1987, de 29 de diciembre, y 6/1989, de 22 de mayo).

(80) Algo así se ha hecho como es sabido en nuestro país en el ámbito del lenguaje administrativo con la elaboración por el Ministerio de las Administraciones Públicas de un *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, publicado en 1990.

En el ámbito normativo hay experiencias en otros países de incorporación de criterios sobre lenguaje en las directrices de técnica normativa. Es el caso de las nuevas Directrices austríacas de 1990 (véase sobre ello Heinz SCHÄFFER, *Sobre el valor i la posible incidencia de les directrius legislatives*, en el vol. col. *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, cit., pp. 175 y ss., 186-187).

JUAN PEMÁN GAVÍN

Personalmente no soy partidario de caminar en esa dirección. Para las cuestiones de corrección gramatical y léxica existen ya instrumentos adecuados preparados por profesionales e instancias especializadas en ello (Gramáticas, Diccionarios, Cursos de Lengua, etc.) y disponibles para cualquier usuario del lenguaje. Y para las cuestiones de estilo propiamente dicho —dentro de lo gramaticalmente correcto—, quizás no sea conveniente el encorsetamiento que derivaría de una codificación de criterios sobre formulación de normas.

Me inclino a pensar más bien que la mejora en este punto es sobre todo una cuestión de sensibilización colectiva. En primer lugar obviamente de quienes ejercen algún protagonismo en la elaboración de los textos normativos, pero también en alguna medida de quienes desarrollamos funciones críticas y didácticas del Derecho positivo. Si esta sensibilidad existe, no cabe ninguna duda de que la mejora se producirá, pues no faltan instrumentos que sirvan de apoyo para ello.

Y en esta línea de mejora del lenguaje de los textos normativos, hay tres aspectos elementales de la cuestión que me parece deben tenerse en cuenta y resulta necesario destacar:

a) La necesidad de que en la redacción de las normas se tengan en cuenta las reglas generales de corrección lingüística (ortografía, puntuación, léxico, sintaxis, etc.) para la cual será conveniente el manejo habitual de los instrumentos existentes al respecto (Diccionarios y Manuales o Cursos de Lengua) (81).

b) La conveniencia de someter a los textos normativos a un proceso de correcciones sucesivas y de contraste previo desde el punto de vista de su formulación lingüística y de su inteligibilidad (82). Lo cual vale especialmente para las normas reglamentarias, dado que no pasan por el «filtro» parlamentario, esto es, no se someten al proceso de corrección y enmienda que es propio de la tramitación parlamentaria de las leyes.

c) La necesidad de tener en cuenta las exigencias peculiares del lenguaje normativo que lo singularizan respecto a otros lenguajes y que determinan que no todo lo gramaticalmente correcto sea admisible

(81) La experiencia revela que esto no se hace suficientemente, dada la frecuencia con que las normas incurren en incorrecciones lingüísticas. Véanse algunos ejemplos de tales incorrecciones en P. SALVADOR CODERCH, *Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa*, cit., pp. 20 y ss.

(82) Observa P. SALVADOR CODERCH —como algo que está en el ABC de la redacción de textos normativos— que cualquier buen profesional puede introducir mejoras y correcciones en el proyecto elaborado por un colega (*Introducción*, en GRETEL, *La forma de las leyes*, cit. p. 14).

para un texto normativo (así por ejemplo, la conveniencia de no utilizar siglas y abreviaturas, el uso restrictivo de los neologismos, la no utilización de los paréntesis y las rayas, la preferencia general por las frases cortas y las construcciones sencillas, etc.) (83).

Por lo que se refiere específicamente a la normativa reglamentaria aragonesa, me limitaré simplemente a apuntar aquí algunas deficiencias que resultan particularmente llamativas y que deberían ser objeto de corrección en el futuro.

Un simple vistazo a la normativa reglamentaria aragonesa desde esta perspectiva permite detectar así supuestos de defectuosa utilización de la coma (84), abuso de los gerundios (85), frases excesivamente largas y, en algunos casos, de difícil inteligibilidad (86), abuso y falta de

(83) Sobre estos aspectos peculiares del lenguaje normativo, entre otros, ha llamado la atención J. PRIETO DE PEDRO en su trabajo *Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo* (incluido en su libro *Lenguas, lenguaje y Derecho*, cit. pp. 143 y ss.; véanse concretamente pp. 152 y ss.), trabajo en el que formula una serie de propuestas en relación con el tema llenas de buen sentido.

(84) Véase la incorrecta colocación de una coma entre el sujeto y el verbo que efectúa el art. 2 del Decreto 7/1991, de 22 de enero:

«La Zona Básica de Salud, delimita el ámbito de actuación del Equipo de Atención Primaria, constituyendo el marco geográfico y poblacional básico en el que se interrelacionan los distintos recursos del sistema sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón posibilitando la prestación de una atención sanitaria integral y continuada a la Comunidad en conexión con los restantes niveles asistenciales del Area de Salud».

(85) Art. 1.1 del Decreto 129/1991, de 1 de agosto:

«El procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en el ámbito de la Comunidad Autónoma se iniciará por Decreto de la Diputación General de Aragón, *surtiendo* plenos efectos jurídicos al día siguiente de su publicación en el 'Boletín Oficial de Aragón'»

El precepto que hemos transcrito en la nota anterior suministra también un buen ejemplo de abuso de los gerundios.

(86) Art. 4.1 del Decreto 85/1990, de 5 de junio:

«Fuera del Suelo clasificado como urbano, en las áreas que forman parte de la relación aneja, en tanto se aprueben Planes Especiales no podrá concederse ninguna licencia, autorización o concesión que habilite para la modificación de la realidad física, sin autorización de la Diputación General de Aragón, mediante el acto administrativo, que deben realizar las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como autorización previa a la concesión de licencias en suelo no urbanizable, regulada por el artículo 85 de la Ley del Suelo y el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística».

Art. 1, apartado 2.2 del Decreto 129/1991, de 1 de agosto:

«Si dentro de la delimitación que se determine para el área del Plan existieran núcleos urbanos, estos delimitados a su vez, quedarán bajo la justificación del Departamento de Ordenación Territorial quien a través de la Dirección General de Urbanismo establecerá en estos núcleos los condicionantes de edificabilidad, usos y tipologías de edificación, así como materiales a utilizar en las construcciones».

coherencia en la utilización de las mayúsculas (87), citas incompletas de textos legales (88) o frases con dobles negaciones (89). Defectos todos éstos que sin duda podrían evitarse con un cierto esfuerzo de atención por parte de la Administración autonómica sobre los aspectos lingüísticos de los textos normativos que elabora.

4. *La evaluación de los proyectos normativos*

1.— Hay todavía una tercera perspectiva del tema que considera no ya los aspectos formales y de expresión de los textos normativos, sino su contenido mismo. En relación con dicho contenido de las disposiciones se pretende asegurar su calidad o idoneidad desde diversos puntos de vista: la necesidad misma de dictar una nueva regulación, su idoneidad para lograr los objetivos que persigue, su conformidad con el marco jurídico (respeto a la distribución de las competencias legislativas entre poderes públicos, rango adecuado de la disposición, etc.), la estimación de los costes económicos que conlleva, lo que se suele denominar *factibilidad* o *practicabilidad* de la norma (esto es, la capacidad real de la Administración para ejecutarla o aplicarla), la incidencia que produce sobre los ciudadanos (minoración de las cargas que sobre ellos produce, inteligibilidad y grado de aceptación por parte de sus destinatarios), etc. Aspectos todos éstos sin duda fundamentales y que no siempre son considerados de manera suficiente, según enseña la experiencia.

La cuestión que se plantea en relación con ello es la de saber en qué medida cabe introducir controles previos de calidad de las normas que obliguen a considerar debidamente todos estos aspectos. O, en otros términos, en qué medida es posible que los procesos de reflexión y maduración que la preparación de un texto normativo necesariamente conlleva —reflexión que de hecho se lleva a cabo, de manera más o

(87) En el art. 6 del Decreto 85/1990, de 5 de junio, aparece la mención al «Suelo No Urbanizable», expresión que en la Ley del Suelo figura con minúsculas y que en otro precepto del propio Decreto 85/1990 aparece en minúsculas.

(88) Por ejemplo, en la Disposición Final 2ª del Decreto 14/1991, de 19 de febrero, se alude a una *Ley 4/89*, sin indicar la fecha ni el título y sin precisar siquiera si es del Estado o de la Comunidad Autónoma, lo que ciertamente no es de recibo en un texto normativo (por el contexto puede deducirse que se trata de la Ley del Estado 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres).

(89) Art. 4.3 del Decreto 85/1990, de 5 de junio:

«A efectos de reducir el trámite administrativo se exceptúa de este trámite, no siendo preciso el informe en aquellos actos de transformación del medio natural que no superen los siguientes límites:»

menos sistemática y más o menos completa— se sometan a unos ciertos niveles de formalización.

2.— Este es justamente el camino que se viene siguiendo en algunos países europeos desde hace unos años con la elaboración y aplicación de los denominados «cuestionarios de comprobación» (*Prüffragen* o *Checklisten*), que no son otra cosa que la formulación de una serie de preguntas sistematizadas por temas que deben ser respondidas en el proceso de preparación de los textos normativos.

Es concretamente en la República Federal Alemana donde esta técnica ha tenido una amplia implantación a partir de 1975, año en que se inició por el Land de Hamburgo la aplicación de un Cuestionario sobre *objetivos, efectos y practicabilidad de las disposiciones*. A esta iniciativa se sumarían posteriormente otros Länder (Renania-Palatinado en 1979, Hessen en 1980, Baja Sajonia en 1982, etc.), así como la propia Federación en 1984 con la elaboración del denominado «cuestionario azul» —*Cuestionario sobre la necesidad, eficacia e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación*—. En este último documento se formulan una larga serie de preguntas sistematizadas en torno a los siguientes diez bloques temáticos: 1) *Necesidad* de la regulación. 2) Existencia de *alternativas* a la regulación proyectada. 3) Necesidad de que intervenga *precisamente la Federación*. 4) *Rango* de la disposición. 5) Necesidad de actuar *ahora*. 6) Necesidad de que la regulación tenga el grado de detalle y la amplitud que se prevé. 7) Posibilidad de que se limite temporalmente la vigencia de la norma. 8) Incidencia sobre los ciudadanos (inteligibilidad y aceptabilidad de la disposición y minoración de las cargas y restricciones que comporta para los ciudadanos). 9) *Practicabilidad* de la regulación. 10) Relación entre los costes que la norma impone a los destinatarios y genera para las Administraciones y los beneficios que reporta (90).

Estamos ante una experiencia que presenta sin duda un gran interés como intento de sistematizar el análisis de los proyectos normativos y de poner en cuestión las nuevas normas desde los diversos puntos de vista ya desde su origen —resulta claro en particular que a través de este cuestionamiento de los proyectos normativos se busca lograr una cierta contención de esa continua «avalancha» normativa que generan

(90) Una exposición general sobre la técnica de las listas o cuestionarios de comprobación puede encontrarse en M. MARTÍN CASALS, *La técnica de las Checklisten*, en GRETTEL, *Curso de técnica legislativa*, cit., pp. 253 y ss., trabajo en el que figura como apéndice la traducción de diversos cuestionarios alemanes, entre ellos, el aprobado por la Federación en 1984. Una versión castellana de este último documento puede encontrarse también en F. SAINZ MORENO, *Antecedentes necesarios*, cit., pp. 22 - 26.

los poderes públicos—. Con todo hay que notar, a la vista de las valoraciones disponibles sobre la experiencia de la aplicación de estos cuestionarios, que sus resultados han sido sólo moderadamente positivos y que su aplicación presenta algunas dificultades todavía no resueltas. Se advierte así en relación con ello sobre las posibilidades de un cumplimiento puramente formal o rutinario de los mismos, así como sobre la limitación que deriva del hecho de que —a diferencia de las directrices— se formulen estrictamente como preguntas, y no contengan criterio alguno para afrontar las múltiples cuestiones que plantean: perfilan un ambicioso programa de trabajo, pero no contemplan los instrumentos técnicos y metodológicos para desarrollar adecuadamente dicho programa de trabajo (91).

3.— Por lo que a España se refiere habría que recordar en primer lugar las escasas previsiones normativas de alcance general que de alguna forma contemplan el examen previo de la idoneidad material de los proyectos normativos. Ya más atrás hemos aludido a los «estudios e informes previos» contemplados en el art. 129.1 LPA, tanto en relación con los proyectos de Reglamento como en relación con los anteproyectos de Ley, que deben garantizar «la legalidad, acierto y oportunidad» de la nueva disposición (92). En relación con los proyectos de Ley hay que tener en cuenta también la exigencia constitucional —carente igualmente de unos perfiles concretos— de que la presentación de los mismos a las Cortes Generales vaya acompañada, además de una exposición de motivos, «de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (art. 98 CE), previsión ésta que ha sido incorporada al

(91) Sobre las valoraciones que merece esta experiencia véase P. SALVADOR CODERCH, *Elementos para la definición*, cit. pp. 39 -43, M. MARTÍN CASALS, *La técnica de las Cheklisten*, cit. pp. 267-269, así como el trabajo de este último autor, *Técnica normativa: las directrices*, en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 125 -127.

(92) Ténganse en cuenta además los apartados 2 y 3 del art. 129 LPA a los que más atrás hemos hecho referencia (epígrafe III.1).

Véanse también al respecto las genéricas previsiones de los arts. 54 y 55 de la Ley aragonesa 3/1984, de 22 de junio y de los arts. 48 y 49 de la Ley de Castilla y León del Gobierno y la Administración —Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio—.

Un mayor esfuerzo de concreción y de preceptividad en esta materia efectúa el legislador catalán al exigir (art. 63.2 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre) que las propuestas de Reglamento y los anteproyectos de Ley vayan acompañados de una *memoria* «que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserte la propuesta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigan y hacer referencia a las consultas que se puedan haber formulado y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma». A esta memoria deberá adjuntarse, además de las habituales lista de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, «un estudio económico en términos de coste-beneficio».

ámbito autonómico por los Reglamentos de las distintas Asambleas Legislativas (93). Sólo en relación con los proyectos de Ley o de Reglamento que tengan una incidencia presupuestaria —por implicar incremento de gastos o disminución de ingresos públicos— se establece una exigencia cuyo contenido se encuentra perfilado en términos concretos: se trata de la *Memoria económica* exigida en tales supuestos por el art. 30.3 de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981 y cuyo contenido mínimo quedó fijado en una Orden de la Presidencia de 4 de febrero de 1980 (94).

Y al margen de ello, hay que subrayar la reciente incorporación a nuestro país de la técnica de los cuestionarios en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 por el que se aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*. Cuestionario que, según se establece en el punto primero del mencionado Acuerdo, ha de aplicarse tanto a los anteproyectos de Ley como a los proyectos de Reglamento que hayan de dictarse en ejecución de las Leyes, y cuya cumplimiento corresponde al «Departamento o Departamentos autores de la propuesta» (95).

(93) Sobre esta exigencia constitucional véase el trabajo de F. SAINZ MORENO, *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)*, cit.

(94) La Disposición adicional 1ª de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982 otorgó a esta exigencia de Memoria económica una proyección temporal general. Sobre ella véase también F. SAINZ MORENO, *Antecedentes necesarios*, cit., pp. 45-46. En el ámbito de la Comunidad Aragonesa véase una exigencia análoga en el artículo 11 de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992.

(95) En el preámbulo que antecede al texto del Acuerdo propiamente dicho se explica la finalidad del cuestionario en los términos siguientes:

«Dentro del ámbito de lo que se conoce como 'Técnica Legislativa', varios países europeos han elaborado y aplican cuestionarios o bloques de preguntas destinados a controlar la necesidad y las cualidades formales y materiales de los proyectos normativos...

A esta creciente sensibilización por buscar, analizar y estudiar sistemas de comprobación y valoración de las normas, a ser posible antes de su entrada en vigor, responde el intento de diseñar un cuestionario de evaluación de los proyectos normativos que se eleven a Consejo de Ministros, con el fin de implantar en nuestro país una técnica que redunde en beneficio de la calidad y eficacia de la producción normativa»

El sentido de esta medida quedó también expuesto por el Ministro para las Relaciones con las Cortes Virgilio Zapatero en su comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 1 de febrero de 1990. Tras referirse en aquella ocasión el Ministro a la necesidad de «poner freno a la inflación legislativa» y de imponer «una cierta serenidad» en la producción de leyes, señalaba lo siguiente:

«Para hacer, pues, posible, todo ello, para tratar de reducir esa inflación normativa, para tratar de evitar conflictos innecesarios con el derecho comunitario, con el derecho de

El cuestionario del Gobierno español de 1990 —menos detallado que el alemán de 1984 y más modesto en sus pretensiones— estructura sus preguntas en torno a tres bloques: 1) *necesidad* de la disposición; 2) *repercusiones jurídicas e institucionales* (respecto de las Comunidades europeas, de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado, y en relación con el ordenamiento jurídico vigente); 3) *efectos sociales y económicos* que produce (repercusiones económicas y presupuestarias, capacidad de la Administración de aplicar el proyecto con los medios humanos de que dispone y efectos previsibles en cuanto a su aceptación o rechazo por los ciudadanos). Se trata de un documento de trabajo de alcance meramente interno que no introduce trámite procedimental alguno de carácter preceptivo, ya que carece, por supuesto, de todo valor normativo.

4.— También hay aquí por tanto un camino por el que pueden avanzar las Comunidades Autónomas, mediante la aplicación a sus proyectos normativos de un cuestionario elaborado al efecto y adaptado a las exigencias peculiares del ámbito autonómico. Lo cual podría servir sin duda para potenciar el momento reflexivo inicial en la formulación de las normas, momento reflexivo que no siempre se encuentra debidamente atendido, según la experiencia revela (96).

las Comunidades Autónomas, para garantizar la aplicabilidad de las leyes y conocer previamente el coste de cada reforma legal que acomete el Consejo de Ministros y que después tienen que aprobar en última instancia SS.SS., el Consejo de Ministros acaba de adoptar un importante acuerdo por el que se aprueba lo que hemos denominado un cuestionario de evaluación de los proyectos normativos que deberá acompañar en el futuro a los proyectos que se sometan a la consideración del Consejo de Ministros. Este cuestionario responde, pues, a una creciente sensibilización por encontrar sistemas de evaluación y comprobación de los costes sociales, administrativos y presupuestarios que toda actividad normativa implica y, por consiguiente, tomar las decisiones con un mayor volumen de datos sobre la mesa del Consejo de Ministros y, posteriormente, de SS.SS.»

(Tomo la referencia a esta intervención del trabajo de F. SAINZ MORENO, *La técnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic*, en el vol. col. *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, cit., pp. 7 y ss., 13-14).

(96) En el caso de Cataluña la propia Ley 13/1989, de 14 de diciembre, contempla la posibilidad de una evaluación previa de los proyectos normativos —concretamente, de los proyectos de Reglamento—. Se trata del art. 67 de esta Ley —único precepto de una sección de la Ley referida a la «verificación de la eficacia de las normas»—, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Antes de que sea aprobada una disposición general por el Gobierno, o, si procede, por un Consejero, el órgano competente podrá someter a verificación, en el plazo y con los medios que el mismo órgano disponga, la virtualidad práctica de sus preceptos, con la finalidad de comprobar la adecuación del contenido de la disposición a los objetivos que persiga, sus posibles disfuncionalidades y las garantías de su cumplimiento eficaz».

Este precepto es el resultado de un proceso de reducciones sucesivas operado sobre la base de la regulación del tema que realizaba el correspondiente anteproyecto de Ley.

No quiero dejar de insistir en todo caso en la importante diferencia que separa este instrumento para mejorar la calidad de las normas de los que anteriormente hemos considerado. No nos encontramos ya ante cuestiones que puedan ser resueltas mediante la aplicación de criterios técnicos codificables de manera más o menos convencional. Las técnicas de evaluación de proyectos normativos no ofrecen por hoy criterios, sino tan sólo preguntas. Y lo importante por supuesto en tal evaluación no son las preguntas en sí —que constituyen una mera guía para el análisis— sino que las respuestas tengan un grado de elaboración adecuado. Y para lograr ese adecuado nivel de análisis será proceso poner en juego saberes y experiencias relativas a temas muy distintos (el ordenamiento jurídico vigente en toda su actual complejidad, la propia realidad de las Administraciones Públicas, las experiencias realizadas en otros lugares que puedan servir de referencia, la realidad social y económica sobre la que se va a incidir, etc.) y utilizar en no pocos casos junto a la perspectiva jurídica, otros enfoques metodológicos (económico, sociológico, estadístico, etc.). Lo cual exige obviamente que exista una voluntad política y administrativa de llevar a cabo un estudio serio de los proyectos normativos, sin la cual, por supuesto, la elaboración de un cuestionario no significaría un gran avance.

V. FINAL

Tales son las reflexiones que me sugiere la consideración del tema de la calidad de la normativa reglamentaria aragonesa. No mucho en realidad, como se ha visto, en el terreno de las propuestas concretas, dado mi escepticismo sobre la posibilidad de que la introducción determinados trámites procedimentales o instrumentos técnicos implique por sí misma un cambio sustancial en la materia. Algo más, espero, en el ámbito de las sugerencias para el debate y la reflexión en torno a esta problemática.

Me daría por satisfecho en todo caso si los anteriores desarrollos sirven para llamar la atención sobre el tema y contribuyen a aumentar la

El resultado de estas reducciones a las que se sometió al inicial texto del anteproyecto es un precepto muy vago y desdibujado, cuyo contenido y alcance no resulta fácil determinar. Sobre dicho precepto véase María Jesús MONTORO CHINER, *Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989*, en el vol. col. *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, cit., pp. 117 y ss., 139-141. En general sobre las técnicas de evaluación de proyectos normativos a las que pretende aludir el art. 67 de la Ley 13/1989, véase el trabajo de la misma autora *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*, REDA 48 (1985), pp. 507 y ss.

sensibilidad en relación con el mismo. Un tema que, por lo demás, —como pocos otros— en modo alguno puede ser abordado debidamente desde una perspectiva estricta de especialista —en una concreta disciplina académica o ámbito profesional—, sino que, por el contrario, debe madurar a través de un proceso de reflexión colectiva, en el que concurren ópticas y experiencias distintas.

Creo que en unos momentos en que la Comunidad aragonesa reclama la autonomía plena —con toda la justificación política y jurídica para ello— debe imponerse a la vez a sí misma las mayores cotas de exigencia en el ejercicio de sus responsabilidades. Exigencia referida en primer lugar obviamente al ejercicio de sus competencias de carácter ejecutivo y a la gestión de la porción de recursos públicos que hoy administra. Pero que también debe proyectarse, por supuesto, sobre los poderes normativos que le corresponden: el ejercicio de estos poderes normativos con un adecuado nivel de calidad constituirá sin lugar a dudas un visible indicador del rigor que la Administración aragonesa se impone en su trabajo cotidiano, y contribuirá también a la vez a facilitar la realización de ese trabajo cotidiano.

*ADDENDA: Consejo de Estado y Comunidades Autónomas
en la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre*

Una vez cerrado el presente trabajo se ha producido la publicación de la sentencia constitucional 204/1992, de 26 de noviembre (suplemento al BOE de 23 de diciembre), que aborda la cuestión de la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas, cuestión a la que he aludido en diversas ocasiones a lo largo del trabajo refiriéndome a la situación de oscuridad e incertidumbre en que la misma se encontraba. A esta situación problemática ha venido a poner fin la citada sentencia 204/1992. Sin que sea ésta la ocasión de llevar a cabo un análisis pormenorizado de esta sentencia, me veo obligado a dar cuenta al lector brevemente de sus contenidos centrales, de gran trascendencia, como se podrá comprobar.

1.— La sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre el 2.º párrafo el art. 23 de la Ley Orgánica del Consejo Estado, según el cual el dictamen de este órgano consultivo «será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan

asumido las competencias correspondientes». El proceso que dio lugar al planteamiento de la cuestión era un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un Reglamento de la Comunidad Valenciana (Decreto 89/1989, de 11 de junio, por el que se aprobó el Reglamento del Juego del Bingo) y por ello el Auto que planteaba la cuestión se refería en su parte dispositiva estrictamente a la constitucionalidad del art. 23.2 LOCE en relación con el 22.3 del mismo texto legal, precepto este último que impone el dictamen del Consejo de Estado en los Reglamentos ejecutivos de las leyes.

Sobre la base de este planteamiento de la cuestión, el fallo de la sentencia 204/1992 se limita a pronunciarse sobre la constitucionalidad del art. 23.2 LOCE en su conexión con el 22.3, pero en el FJ 1 el Tribunal Constitucional comienza advirtiendo que no existe base alguna para distinguir el análisis de la constitucionalidad de los diversos superpuestos de dictámenes preceptivos que de la LOCE derivan para las Comunidades Autónomas, razón por la cual los desarrollos de la sentencia se refieren con carácter general el tema de la constitucionalidad del art. 23.2 de la Ley.

2.— Los contenidos centrales de la sentencia podrían sintetizarse a mi modo de ver del siguiente modo:

A) Se plantea en primer lugar el Alto Tribunal la constitucionalidad de que el Consejo de Estado intervenga consultivamente en relación con las disposiciones y actuaciones de las Comunidades Autónomas, incluso emitiendo dictámenes preceptivos en relación con las mismas. A esta primera cuestión el Tribunal Constitucional va a responder afirmativamente señalando que si bien el art. 107 CE no ha dispuesto que el Consejo de Estado sea órgano consultivo de las Comunidades Autónomas, tampoco lo viene a impedir, e insistiendo en la idea, ya plasmada en su anterior sentencia 56/1990, de 9 de marzo, de que el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa sino que es un «órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la Constitución establece».

B) Dando un paso más se pregunta a continuación el Tribunal Constitucional si esta intervención preceptiva del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas puede venir establecida en una Ley del Estado y, más concretamente, en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, y con la amplitud que se establece en su art. 23.2. La sentencia llega también a una respuesta afirmativa de este interrogante con apoyo aquí en la competencia estatal sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y sobre «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18ª CE). Tras subrayar en su FJ 4 la

«importantísima garantía» que representa la intervención del Consejo de Estado, afirma concretamente que

«en razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE)».

Ahora bien, a renglón seguido añade el Tribunal Constitucional que esta garantía procedimental debe cohonestarse con la potestad de autoorganización atribuida a las Comunidades Autónomas, en virtud de la cual ha de entenderse que éstas pueden establecer en su propio ámbito «órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias».

C) Una vez admitida esta posibilidad —que en realidad era pacífica, y que ni siquiera el Abogado del Estado en su defensa del artículo 23.2 LOCE había cuestionado— entra la sentencia en el problema central que tal posibilidad plantea que no es otro que el de dilucidar los efectos que para el dictamen del Consejo del Estado tiene el hecho de que las Comunidades Autónomas creen en su propio ámbito órganos de naturaleza y funciones similares. Esto es, saber si en tales supuestos el dictamen del órgano consultivo autonómico se añade al del Consejo de Estado y no obsta a su preceptividad —como pretendía el Abogado del Estado— o si, por el contrario, se trata de un dictamen sustitutivo que desplaza al del Consejo de Estado. Pues bien, el Tribunal Constitucional se inclina por esta última tesis aduciendo para ello el respeto a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas («si éstas crean un órgano consultivo propio dotado de las mismas funciones que el Consejo de Estado es, claramente, porque han decidido prestar las garantías procedimentales referidas a través de su propia organización, sustituyendo la que hasta ahora ha venido ofreciendo aquel órgano consultivo estatal»), así como también los principios de eficacia administrativa y de eficiencia y economía del gasto público («sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado»). Por ello se viene a concluir que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado «salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados» (obsérvese que se admiten excepciones establecidas en la Constitución —caso del art. 153.b CE—, los Estatutos de

Autonomía —caso del art. 44 del Estatuto andaluz— o en las leyes autonómicas, pero no se admite que la ley del Estado imponga el dictamen del Consejo de Estado con carácter insustituible).

D) Una vez aclarada esta fundamental cuestión, el Tribunal Constitucional vuelve su atención sobre las Comunidades Autónomas que no cuentan con un órgano consultivo propio similar al Consejo de Estado, y en relación con ellas ratifica lo que ya era deducible de sus anteriores desarrollos (vid. *supra*, punto B) —la preceptividad en tal caso del dictamen del Consejo de Estado—:

«en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan,... las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado...»

E) Sobre la base de esta doctrina la conclusión a la que llega la sentencia se concreta en afirmar la constitucionalidad del art. 23.2 LOCE siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin órgano consultivo propio, y siempre que se trate de casos previstos en la mencionada *Ley que formen parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento común*. Esta última circunstancia considera el Tribunal Constitucional que concurre sin lugar a dudas en el supuesto al que se refiere la cuestión de inconstitucionalidad que viene a resolver que, como hemos indicado, no es otro que la elaboración de los Reglamentos ejecutivos de las Leyes.

3.— Estamos por tanto ante una sentencia que afirma la constitucionalidad de un precepto legal, pero se trata de una *sentencia interpretativa*, que declara cuál es la interpretación que debe hacerse del precepto legal cuestionado para que resulte compatible con la Constitución. Por lo demás el criterio que resulta del art. 23.2 LOCE en la interpretación del mismo afirmada por el Tribunal Constitucional viene a coincidir con el que el propio legislador ha formulado expresamente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos (arts. 102.1 y 103.1), con lo cual se viene a afirmar a la vez la compatibilidad entre los citados preceptos de la Ley 30/1992 —que por cierto lleva justamente la misma fecha que la sentencia 204/1992—y el art. 23.2 LOCE.

Con independencia de las valoraciones que puedan hacerse sobre los concretos argumentos esgrimidos por el Tribunal Constitucional creo que estamos ante una sentencia a la que hay que dar la bienvenida porque viene a clarificar una cuestión importante cuyo estado de confu-

JUAN PEMÁN GAVÍN

sión, que se ha prolongado durante más de una década, resultaba a mi modo de ver insostenible en términos de seguridad jurídica.

Con ella queda plenamente consolidada la posibilidad de que el dictamen del Consejo de Estado sea *sustituido* por el de los órganos consultivos autonómicos en el supuesto de que los mismos existan. Nótese en todo caso en relación con esta posibilidad de sustitución que el Tribunal Constitucional deja claro que no vale cualquier caso, puesto que se expresa siempre en unos términos que dan a entender que dicha sustitución sólo puede operar sobre la base de una similitud estructural suficiente (se habla así de órganos consultivos *equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias*, de órganos consultivos *de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de estado*, o de órganos *dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica*). En otro caso obviamente se abriría la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran eludir una garantía procedimental básica establecida por la Ley en relación con todos los ciudadanos. Este es justamente el punto de la cuestión sobre el que puede plantearse algún problema en el futuro y sobre el que quizás haya ocasión de nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (por ejemplo, ¿respetan los aludidos criterios de similitud el sistema de nombramiento de los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña establecido por su Ley reguladora, en virtud del cual el Gobierno de Cataluña nombra y renueva cada dos años a todos sus miembros?).

Por último, me permite llamar la atención sobre uno de los pronunciamientos contenidos en la sentencia que viene a confirmar una idea sostenida en el texto del trabajo que antecede. El Tribunal Constitucional afirma —implícitamente lo hace ya en el FJ 4, pero explícitamente reitera esta idea en el FJ 6, que cierra la sentencia— que la exigencia de dictamen del Consejo de Estado —u órgano consultivo autonómico en su caso— en los procedimientos de elaboración de Reglamentos forma parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común (parece dar a entender que encaja en cualquiera de los dos conceptos). Con lo cual se está afirmando obviamente la competencia estatal para fijar unas reglas básicas sobre el procedimiento de elaboración de Reglamentos que resulten vinculantes para las Comunidades Autónomas. Queda con ello rectificado el criterio contrario deducible de la anterior sentencia constitucional 15/1989, de 26 de enero, y confirmada la admisibilidad de que el legislador estatal dicte unas pautas mínimas unitarias del procedimiento de elaboración de Reglamentos aplicables a todas las Administraciones públicas.