# Revista Española de la

# FUNCIÓN CONSULTIVA

**6**

JULIO - DICIEMBRE

**2006**

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

## SUMARIO

**Presentación** 9

**VIII Jornadas de la Función Consultiva**

Crónica de las Jornadas ..... 13

Saludo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ..... 17

Clausura de las Jornadas por el Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ..... 21

**Estudios**

FRANCISCO RUBIO LLORENTE. *El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas* ..... 27

MARINA GASCÓN ABELLÁN. *Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo* ..... 41

FRANCISCO JAVIER LAPORTA SANMIGUEL. *El lenguaje y la ley* ..... 97

PERE JOVER PRESA. *El control de la técnica legislativa por parte de los Consejos Consultivos* ..... 111

JUAN CANO BUESO. *Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas* ..... 121

VICENTE GARRIDO MAYOL. *Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley* ..... 131

MARÍA JOSÉ SALGUEIRO CORTIÑAS. *La función consultiva como garantía de las normas* ..... 153

ORIOL MIR. *El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas* ..... 161

JOSÉ LUIS MARTÍN MORENO. *Título de las leyes y homogeneidad* .. 171

IGNACIO GRANADO HIJELMO. *Los Altos Órganos Consultivos y la calidad de las normas* ..... 181

## Dictámenes

CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA
*Nota sobre la doctrina del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña en materia de técnica legislativa* ..... 209

CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS
*La técnica normativa en la doctrina del Consejo Consultivo de las Islas Baleares* ..... 215

CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA
Dictamen 785/2006. *Proyecto de Decreto del Consell de la Generalitat por el que se regula el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* ..... 225

CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA
*La doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja sobre técnica legislativa entre 1996 y 2005* ..... 243

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA
*Observaciones tendentes a la mejora de la técnica normativa manifestadas por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en la Memoria del año 2006* ..... 255

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA
*Aportación al tema de la técnica normativa desde la perspectiva de los órganos consultivos* ..... 291

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI
*Extracto de la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi sobre técnica legislativa* ..... 299

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA
*Infrome emitido por la Real Academia Española de la Lengua relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos* ..... 307

## Jurisprudencia

Jurisprudencia en materia de técnica normativa
Selección y comentario por José Hoyo Rodrigo ..... 309

## Legislación

Directrices de técnica normativa
Comentario por José Hoyo Rodrigo ..... 311

## Referencias bibliográficas

Técnica normativa ..... 329

## Normas de los Consejos Consultivos

Modificaciones en las normas reguladoras de los Consejos Consultivos de España

Estatutos de Autonomía de las Illes Balears, Andalucía y Aragón (Referencia) ..... 339

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana
*Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat* ..... 340

Consejo Jurídico de la Región de Murcia
*Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 2007* ..... 342

## Información institucional

Consejo Consultivo de Andalucía ..... 347

Consejo Consultivo de La Rioja ..... 348

# PRESENTACIÓN

Las VIII Jornadas de la Función Consultiva, organizadas en Toledo por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en octubre pasado, son la base sobre la que se ha elaborado este número 6 de la Revista Española de la Función Consultiva.

El tema monográfico de las Jornadas, la técnica normativa, se plasma así en las páginas de este número de la Revista que, de esta manera, analiza una de las facetas más relevantes y significativas de la función que desarrollan todos los Consejos Consultivos.

En el apartado de estudios, se recopilan las distintas ponencias y comunicaciones presentadas en Toledo. Una visión plural desde una perspectiva científica que se ve complementada, en el apartado de dictámenes, por una serie de extractos de doctrina de algunos de los Consejos Consultivos.

También, como es habitual, se incluyen apartados de bibliografía, legislación y jurisprudencia, de interés para el tema que tiene por objeto este monográfico.

Por último, las habituales secciones de Normas de los Consejos Consultivos e Información Institucional, se hacen eco de las modificaciones habidas en la composición y normativa reguladora de los Consejos en los últimos meses.

# VIII Jornadas de la Función Consultiva

# CRÓNICA

Dando cumplimiento al compromiso asumido en la VIII edición de las Jornadas de la Función Consultiva desarrolladas en Tenerife en noviembre de 2005 y coincidiendo con la celebración del décimo aniversario de su constitución, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha organizado la VII edición de las mencionadas Jornadas, que ha tenido lugar en Toledo los días 5 a 7 de octubre de 2006, bajo el lema "*El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas*". Un año más se han dado cita miembros de todos los órganos consultivos de España y del Consejo de Estado, ascendiendo el número de participantes a un total de 112, a los que hay que sumar 49 acompañantes.

Como en ediciones anteriores, el programa ha estado conformado tanto por sesiones de trabajo, como por actos oficiales, culturales, lúdicos y gastronómicos orientados a que todos los asistentes, tanto participantes como acompañantes, pudieran tomar contacto con la realidad institucional y cultural de la Comunidad Autónoma anfitriona.

Las sesiones de trabajo se celebraron en el aula magna del edificio Madre de Dios, convento anexo al de San Pedro Mártir, sede ambos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo, adscrita a la Universidad de Castilla-La Mancha. El conjunto de San Pedro Mártir, configurado por varios edificios de distintos estilos y épocas, alberga tres claustros llamados de los Naranjos, Real y del Tesoro y en su iglesia se encuentra el sepulcro del insigne Garcilaso de la Vega.

Se inició la primera sesión el día 5 de octubre con la presentación de las Jornadas y bienvenida a los asistentes por el Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, Excmo. Sr. D. José Sanroma Aldea, para a continuación ser inauguradas oficialmente por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, Excmo. Sr. D. Fernando López Carrasco.

Como novedad de esta edición y como base de las sesiones de trabajo, en meses previos a las mismas se había encomendado a Dª Marina Gascón Abellán, Catedrática de Filosofía del Derecho y Decana de la Facultad de Derecho de Albacete y a Dª Gema Marcilla Córdoba, profesora asociada en tal centro y autora de la obra "*Racionalidad legislativa. Crisis de la Ley y nueva ciencia de la legislación*", la elaboración de un cuestionario previo sobre el tema, concebido como un instrumento de reflexión para los participantes acerca de la idoneidad, necesidad y factibilidad de las normas, su inteligibilidad y sistematicidad, así como sobre la calidad de las mismas, atendiendo sustancialmente a la proliferación normativa, los mínimos de calidad exigibles a las disposiciones y la necesidad de contar con algún tipo de directrices reguladoras de técnica normativa para garantizar dicho nivel de cualificación en las normas, todo ello orientado desde la experiencia de cada uno de los Consejos Consultivos.

Una vez confeccionado, tal cuestionario se remitió a todos los Consejos, trasladándose igualmente por correo electrónico de manera individual y personalizada a cada uno de los Consejeros y Letrados de los diversos órganos consultivos, invitándoles a participar con su cumplimentación, de modo que la misma constituyera una reflexión inicial que sirviera de base al debate que se mantuviera en las Jornadas, posibilitando la formulación de propuestas y conclusiones prácticas a la vista de la problemática detectada desde los diferentes órganos. De los 193 cuestionarios remitidos, se contestaron un total de 105, lo que supone un 54,40 % de participación.

Los datos y conclusiones derivados de las respuestas enviadas se sistematizaron y expusieron por Dª Marina Gascón Abellán en la primera ponencia que llevaba por título "*Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo*", en la que se reflexionó sobre los distintos defectos de racionalidad normativa y la relevancia de los mismos a efectos de su eventual control por los Consejos Consultivos, sobre la extensión o alcance del control de calidad normativa que dichos órganos efectúan y la necesidad de establecer unas directrices claras y orientadoras para los órganos gestores encargados de la elaboración de las normas.

En esa misma sesión pronunció la segunda ponencia, titulada "*El Lenguaje y la Ley*", D. Francisco Javier Laporta San Miguel, Catedrático del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. En ella reflexionó sobre el lenguaje como herramienta de creación y aplicación del derecho y acerca de la importancia del mismo para la eficacia de las normas.

Las sesiones de trabajo se completaron el día 6 con la celebración de una mesa redonda en torno al tema central de la edición "*El papel de los Consejos Consultivos en a calidad de las normas*", en la que participaron el Hnble. Sr. Pere Jover Presa, Presidente del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya; Excmo. Sr. D. Juan Cano Bueso, Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía; Hnble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y la Excma. Sra. Dª Mª José Salgueiro Cortiñas, Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León. Desde distintas perspectivas se incidió en la entidad de la función que desempeñan los órganos consultivos en el procedimiento de elaboración de las normas y la trascendencia de su función en la calidad técnica de las mismas.

La conferencia de clausura fue pronunciada por el Excmo. Sr. Francisco Rubio Llorente, Presidente del Consejo de Estado, con el título "*El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas*", en la que profundizó acerca del procedimiento de elaboración de las normas y el cumplimiento de algunos de sus trámites –memoria económica, informe sobre impacto por razón de género, audiencia a organizaciones, asociaciones y ciudadanos afectados e informes de órganos consultivos sectoriales-, haciendo especial referencia a aspectos de corrección técnica de las disposiciones y a su homogeneidad en el contenido y en la forma.

La clausura oficial de las Jornadas se llevó a efecto por el Vicepresidente Primero del Gobierno de Castilla-La Mancha, Excmo. Sr. D. Fernando Lamata Cotanda.

Los actos complementarios a las sesiones de trabajo se iniciaron el día 4 de octubre, víspera del comienzo oficial de las Jornadas, con la celebración de una recepción en la "Casa de la Moneda", sede del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, para todos aquéllos que se encontraban ya en la ciudad. El encuentro pretendía ser un acto de bienvenida a los asistentes, para lo que se optó por realizar una degustación de productos castellano-manchegos con denominación de origen, de modo que todos pudieran acercarse, desde el primer momento de su estancia en Toledo, a los sabores de la tierra que les acogía.

En la tarde del día 5 los asistentes se desplazaron a una recepción oficial en el Ayuntamiento de Toledo, en la que fueron recibidos por el Concejal de Cultura de dicha Corporación. A continuación se dirigieron al Museo de los Concilios y de la Cultura Visigoda, ubicado en la iglesia mudéjar de San Román construida en el siglo XIII, para escuchar el concierto "*Tres culturas, tres músicas*" interpretado por el Cuarteto Urueña. En tan excepcional marco pudieron deleitarse con un conjunto de piezas musicales en el que se entremezclaban exponentes de las culturas árabe, judía y cristiana que convivieron en Toledo durante la Edad Media. Al finalizar el acto, todos los asistentes, distribuidos en varios grupos, se dispusieron a dar un paseo nocturno por la ciudad, escuchando con agrado las "*curiosidades y leyendas toledanas*" que cada uno de los guías iba narrando y contemplando lugares recónditos y escondidos a los ojos de los turistas, si bien cargados de historia y de belleza.

En la tarde del día 6 de octubre los asistentes se trasladaron a Almagro (Ciudad Real) para, tras ser recibidos por su Alcalde, presenciar la obra de teatro "*Las mujeres sabias*" de Molière, interpretada por la compañía Fuegos Fatuos de Guadalajara, que ha contado con gran éxito en la última edición del Festival de Teatro Clásico que se celebra cada verano en la localidad. La escenificación de la obra, que fue financiada con la colaboración de la Diputación Provincial de Ciudad Real, se llevó a cabo en el célebre Corral de Comedias, ubicado en la Plaza Mayor de la ciudad, el cual fue construido en el año 1.628 y cuya escena se mantiene intacta desde entonces. La noche culminó con un cóctel ofrecido en uno de los patios del Convento de San Francisco, que alberga actualmente la sede del Parador Nacional de Almagro.

Finalmente, en la mañana del día 7 se programó una visita guiada a la exposición de pintura *"El Retrato español en el Prado. Del Greco a Goya"*, que acoge temporalmente el Museo de Santa Cruz de Toledo, en la que se mostraban obras de grandes maestros de la pintura de esa época recogidas en el Museo del Prado. La evolución del retrato permitió que cuantos se asomaron a la exposición comprobaran la propia evolución de la historia del pensamiento y de las costumbres de las gentes de aquellas épocas, así como de las distintas formas de concebir la realidad del momento.

Siquiera una breve referencia es necesario realizar a los almuerzos, que congregaron conjuntamente a participantes y acompañantes, y que se celebraron en varios cigarrales de la ciudad, a fin de poder contemplar, a la vez que se degustaban los quesos, vinos, embutidos y carnes de caza y demás platos de la cocina manchega, las impresionantes vistas panorámicas de Toledo desde sus distintos ángulos.

Los días 5 y 6 se programó en "Viñedos Cigarral de Santa María", preparando el menú el primer día el restaurador Adolfo y el segundo el restaurante El Corregidor de Almagro. La primera de las comidas fue ofrecida por las Cortes de Castilla-La Mancha, compartiendo mesa y mantel con los participantes en las Jornadas el Presidente de dicha institución y la segunda por la Presidencia de la Junta de Comunidades, en representación de la cual se personó su Vicepresidente primero tras la clausura de las Jornadas. El almuerzo del día 7 se celebró en el "Cigarral de Las Mercedes", ofreciéndolo la Caja Castilla-La Mancha.

Resta destacar que, como programa paralelo a las sesiones de trabajo se ofertó a los acompañantes en la mañana del día 5 la posibilidad de visitar la localidad de Consuegra (Toledo), a fin de poder conocer un paisaje típicamente manchego desde el Cerro Calderico, con su castillo y sus molinos de viento, uno de los cuales se puso en funcionamiento para la ocasión, utilizando medios tradicionales. La mañana siguiente se organizó una visita a la Feria de Artesanía de Castilla-La Mancha (FARCAMA), el mismo día de su inauguración, foro de reunión del sector conocido nacional e internacionalmente por la calidad y variedad de los productos de todo tipo que en él se ofrecen.

Es obligado concluir esta crónica, que ha pretendido ser un recordatorio de todo lo vivido en la edición celebrada, reseñando que para el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha sido un privilegio poder contar con la presencia de tantos compañeros, amigos, en su tierra, y agradeciendo sinceramente la buena disposición de todos los asistentes y las pruebas de cariño y cercanía recibidas, lo cual, sin duda, acompañado de la excelente temperatura y condiciones meteorológicas que pudieron disfrutarse esos días, constituyó la clave para que las Jornadas resultaran un encuentro sumamente agradable e inolvidable para todos.

# PALABRAS DE BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN POR JOSÉ SANROMA ALDEA, PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA, DE LAS VIII JORNADAS DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

**Toledo, 5 de octubre de 2006**

Os doy la bienvenida a Toledo, deseo que la estancia os sea muy grata y que vuestra presencia y vuestra mirada, penetrando los muros de esta ciudad, la vuelvan más abierta y de ese modo más hermosa, supuesto que las ciudades las hacen también sus visitantes.

Toledo es sede del Consejo Consultivo, por ello celebramos aquí estas VIII Jornadas, pero obviamente Toledo es mucho más.

Es la capital de Castilla-La Mancha, una Comunidad Autónoma cuya configuración territorial es un invento; dicho de otro modo, carece de un antecedente jurídico político al que referir históricamente su constitución. Y sin embargo, amigas y amigos, Castilla-La Mancha como Comunidad Autónoma, sin necesidad de ornarse con los ropajes de la historia, ofrece un alto grado de consolidación institucional: permitidme que os diga que el nivel de participación de los castellano-manchegos tanto en elecciones generales como en elecciones autonómicas es el más alto de cuantas comunidades autónomas articulan la unidad de la España plural cuya Constitución garantiza la democracia y la igualdad de su ciudadanía. Con orgullo y sobre todo con satisfacción pues el Consejo Consultivo es creación de los poderes de la Junta, cuya legitimidad da origen a la nuestra, que nos toca prolongar con el ejercicio de nuestra función.

Así pues, si como Comunidad Autónoma no tenemos historia, más allá de un cuarto de siglo, en cambio, futuro no parece que nos falte por ello.

Malo sería lo contrario: tener historias sobradamente crecientes y problemáticos futuros menguantes.

Si he nombrado la palabra historia tengo que seguir diciendo que Toledo es más, mucho más, que sede del Consejo Consultivo y capital de la Comunidad Autónoma. Por lo que fue y por lo que será, si se arriesga de un golpe a ser quién es (parafraseo versos de Salvador Espriu).

Fue hasta 1561 capital de un reino que era cabeza de un imperio, generador de humanidad a través de inhumanos medios. Dicen crónicas que los toledanos anduvieron molestos ante la decisión real de trasladar la capital y quedaron amohinados

en su creencia de que tal cosa sería provisional dado que uno de los argumentos era la falta circunstancial de las infraestructuras que se consideraban necesarias. Toledo fue cayéndose a pedazos sin que su descomunal pasado pudiera remediarlo y así hasta que le dio nueva vida una modesta y reciente autonomía y la democracia municipal recuperada.

Sí, Toledo rebosa historia. Ahora mismo en la Vega Baja del Tajo, -este río, cuya hoz la circunda, que fue laudado por Garcilaso de la Vega (hago un paréntesis: nos encontramos a unos metros de su enterramiento) que tuvo pretensión antigua de hacerse navegable hasta Lisboa y que ahora es tan solo un cuasi río, restos del que fuera caudaloso- os decía, hoy en su Vega Baja se realiza una investigación arqueológica sobre espacios de la que fue ciudad visigótica, pues mucho antes de que fuera ciudad imperial con Carlos, Leovigildo había hecho capital del reino visigodo que se hundió, allá en el Sur, en Guadalete, mientras su rey D. Rodrigo estaba, allá en el Norte, peleando contra los vascones.

Aún no sabemos el alcance del indudable valor arqueológico que tendrán los hallazgos; pero aunque descubriéramos una ciudad entera, con sus palacios y sus basílicas, solo quien sucumbe a un ataque de parcialidad provocada por la "historicitis" identitaria puede decirse o sentirse un gótico en el siglo XXI, a la hora de enfrentarse a los problemas del presente.

Porque **antes** de aquello –de lo que solo quedan memorables restos– ésta había sido ciudad conquistada por Roma y engrandecida por su civilización; y **después** de esto fue sede sucesiva y alternativa o simultáneamente musulmana, mozárabe y cristiana, y en algunos tiempos "capital de las tres culturas", sede de la Escuela de Traductores, cuando tras las invasiones de almorávides y almohades, las comunidades no musulmanas, pero también numerosos musulmanes con raíces centenarias en tierras hispanas, anhelantes y firmes en sus ideas de tolerancia, subieron hacia Toledo en busca de refugio y huyendo del fanatismo de esos nuevos invasores.

Hermoso símbolo este de la convivencia entre tres culturas, aunque no tuviera base real durante siglos. Aquí en Toledo en 1547 el año que nació Cervantes –gloria intelectual de la nación española hoy, un "manchado" entonces– su Catedral dictó el primer Estatuto de Limpieza de Sangre, y su Concilio de 1580 prohibió a los moriscos hablar de su lengua patria, por la que también transitó el retorno de la cultura griega a Occidente.

Simbólica esta ciudad entera de Toledo, cuyo Alcázar –otro emblemático edificio– conoció hechos que fueron convertidos en mito de abnegado heroísmo por una sublevación nacida del miedo a perder indignos privilegios históricos; y ahora puede ser tomado como símbolo de la convivencia entre Armas y Letras pues sobre la planta que ocupará el Museo del Ejército se alza la que ahora ocupa la Biblioteca Regional de la Junta, donde podría entronizarse al poeta y soldado toledano que cité antes.

En fin Toledo es ciudad Patrimonio de la Humanidad, para mí el mejor título, porque pretende resumir lo mejor que nos viene del pasado y señala el futuro que debiera atreverse a construir el género humano.

Amigas y amigos, recordad un momento lo que ya sabemos: el concepto de "humanidad" viene de antiguo, pero sólo modernamente ha trascendido al mundo del Derecho, y su incipiente historia, como concepto jurídico, se abre al futuro, en medio de contradicciones, entre los dolores del parto, cuando el nacimiento de nuevos bienes jurídicamente protegibles conlleva serios correctivos para otros que pueden proclamarse como derechos históricos y cuyo destino mejor habría de ser el museo o los libros de historia y no los textos vigentes.

Pensemos por ejemplo que la Declaración de Derechos Humanos de 1948 en su preámbulo invoca a la "familia humana" y que en su artículo 13 (aunque pensado para otras circunstancias) reconoce que toda persona *tiene derecho a salir de su propio país* sin que aún, en paralelo, se haya proclamado el "derecho a entrar" de cada persona de la familia humana en el país que elija ¿Salir? ¿A dónde? ¿Hay todavía algún lugar habitable no acotado por fronteras? ¿A la intemperie de los polos? ¿A los mares abismales? ¿A la estratosfera? No conozco que ni siquiera las divinidades de religión alguna hayan prometido a los humanos dotarles de branquias para vivir en los océanos ni de alas para poblar los aires. Así, que si miramos al futuro habrá que pensar en cómo los humanos se reconocen junto al derecho de salir el derecho a entrar; o en cómo reordenar el Planeta que compartimos para que esos verbos carezcan de sentido para las personas como ya hoy casi no lo tienen para los capitales.

No creo que pueda hacerse de un golpe, como dice el poeta catalán que cité, porque es obvia la importancia de la dimensión histórica para las colectividades humanas; y también para las ciencias, incluidas las ciencias naturales. Ha sido un biólogo, Steven Rose, quien lo ha expresado en breve frase: *"el pasado es la llave del presente"*. Permitidme añadir: la llave del presente sí, no la llave del futuro y ésta no se fabrica con materias primas del pasado sino con las del presente y con las aspiraciones y el saber de las generaciones vivas. Una llave que también los juristas pueden contribuir a diseñar, fabricar y emplear con tacto.

Hago Stop.

Colegas, en España, dado el debate jurídico sobre la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, vivimos un tiempo trascendente también para el trabajo y el sentido de los Consejos Consultivos. Es propicio, aunque también comprometido, para que reflexionemos sobre nuestro oficio de juristas, aunque el deber pueda quedar cumplido si nos limitamos a ejercerlo.

Os agradezco, en nombre del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, vuestra participación. En buena parte comenzamos nuestras Jornadas con los deberes hechos merced a vuestro amable interés en cumplimentar el cuestionario que os remitimos. Ahora a todos os agradezco vuestra presencia.

Sea motivo alegre que nuestra reunión la acoja una ciudad como Toledo, a la que se puede aplicar lo que escribió Italo Calvino de la imaginaria Zora en "Las ciudades invisibles": está hecha *"de relaciones entre las medidas de su espacio y los acontecimientos de su pasado... de modo que los hombres más sabios del mundo son aquellos que conocen esta ciudad de memoria"*.

Idea aplicable a no pocas de las ciudades y villas de España a cuyo entero territorio y los pueblos que lo habitan están cargados de historia. Ojalá que esta no se convierta en el peso del pasado que empuja a descender a infiernos tribales o sectarios y ojalá que la sabiduría, también la de los juristas, la convierta en impulso para ascender al cielo de la "Humanidad" desde los escalones de una ciudadanía expansiva.

Os acoge Toledo, como ciudad Patrimonio de la Humanidad, la que se declara de todos; y como capital de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Aquí tenéis vuestra casa porque el Consejo Consultivo tiene aquí su sede. En nombre del Consejo os digo que no podríamos sentirla como propia si no os la pudiéramos ofrecer para que la toméis como si fuera vuestra, porque compartimos ciudadanía y oficio en cuyo cumplimiento responsable y también alegre, vemos que con nuestras Jornadas se alegra el tiempo y gana espacio, año a año, la hermosa relación de la amistad. Esta vez tocó aquí, que Toledo lo vea y que juntos la disfrutemos.

# CLAUSURA DE LAS JORNADAS

**Fernando Lamata Cotanda**
Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmo. Sr. presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, Excmas. y Excmos. Presidentes de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, miembros de los Órganos consultivos.

Se cierra ahora el programa de trabajo de esta octava edición de las jornadas de los órganos consultivos autonómicos de España.

Quedan todavía varios regalos para el espíritu y el cuerpo. Las mujeres sabias de Molière les esperan esta tarde en el corral de comedias de Almagro. Y ahí verán como acertaba Benavente al decir que la farsa es *"de todos y para todos. Del pueblo recogió burlas y malicias y dichos sentenciosos, de esa filosofía del pueblo, que siempre sufre, dulcificada por aquella resignación de los humildes de entonces, que no lo esperaban todo de este mundo, y por eso sabían reírse de este mundo sin odio y sin amargura"*.

También serán solaz para el espíritu los retratos nacidos de la mano de nuestros grandes pintores, que iluminan con sus trazos maestros el Museo de Santa Cruz, y que visitarán mañana, Dios mediante.

Pero como ya advertía Cervantes en su genial Don Quijote, *"tripas llevan corazón, que no corazón tripas"*, y sin duda serán bienvenidas las comidas y cenas, que con buen tino ha organizado Don José Sanroma, en sus momentos justos.

Estoy seguro de que ayer disfrutaron con el Concierto de Música Sefardí en el Museo de los Concilios y de la Cultura Visigoda, y puedo adivinar también que causó asombro la visita nocturna guiada a la ciudad mágica de Toledo.

Me corresponde a mí, ahora, en nombre del Presidente de Castilla-La Mancha, José María Barreda, darles las gracias por su visita a esta ciudad y a esta Comunidad Autónoma. Y darles las gracias por su reflexión que, sin duda, mejorará el resultado de su trabajo, y con ello, la calidad de las leyes que proponen los respectivos Gobiernos antes de ser aprobadas por los Parlamentos. Y si eso fuera así, se habrá derivado de todo ello una mejor ordenación de las cosas, de las relaciones entre los unos y los otros, entre empresas y particulares, entre contribuyentes y beneficiarios, entre los más diversos sectores de la sociedad, que para convivir y funcionar eficazmente, precisa de reglas y de normas que digan lo que más conviene.

Por la experiencia de aquí, de Castilla-La Mancha, puedo afirmar que el Consejo Consultivo ha sido un instrumento valioso para lograr este objetivo. El análisis riguroso de los textos legales, sus críticas y sus recomendaciones, han servido para mejorar sustancialmente la calidad de los textos legislativos.

Seguramente todavía podemos hacer mejor las cosas. ¿Cómo pretender otra cosa, si la vida de las personas y las sociedades es, por naturaleza, imperfecta, y por tanto lo son sus obras, siendo empeño de los humanos superarse y resolver paso a paso los problemas a los que se va enfrentando?

Pero, a juicio de quien les habla, el trecho recorrido no es poco. Nadie podía predecir que el Estado de las Autonomías que ponía en pie la Constitución Española de 1978, nuestro modelo de distribución de poder y competencias territoriales, iba a dar tan positivos frutos. Esta época, estos más de 20 años de la historia de España, han supuesto una de las etapas más largas, si no la mayor, de prosperidad, de convivencia pacífica, de expresión democrática de la voluntad popular, de creación de posibilidades y garantía de derechos ciudadanos, sociales, económicos y políticos. No podemos afirmar que sea consecuencia de la configuración en Autonomías, pero sí podemos afirmar que esta etapa excepcional de la vida española ha sido compatible con la organización autonómica.

Amigas y amigos, los Estatutos y la legislación autonómica han generado un entramado complejo de regulaciones. Seguramente no hemos hecho mucho caso al consejo que Don Quijote daba a Sancho para el buen gobierno público, cuando le recomendaba que hiciera pocas pragmáticas y, sobre todo, que se pudieran cumplir. Ciertamente los gobiernos hemos "competido" no pocas veces por hacer la ley más avanzada, la más moderna, y la leal oposición nos ha criticado por haber legislado menos que la legislatura anterior, o que una Comunidad Autónoma vecina. En todo caso, pocas o muchas, deben ser buenas leyes, deben respetar la Constitución. Deben regular con precisión lo que se quiere obtener. Y ahí el papel de los Consejos Consultivos es clave.

Pero, en todo caso, las leyes son expresión de la acción política. Y la política es necesaria para velar por los intereses comunes, para orientar el rumbo del proyecto colectivo de una ciudad, de una región, de un país, o de un conjunto de países.

Desde el punto de vista del Gobierno de Castilla-La Mancha, la acción política tiene sentido para intentar dar respuesta a la solución de los problemas de los más necesitados. De los que por sí solos no pueden. Y eso aquí y ahora. En la atención a las personas discapacitadas, y a los más mayores, y en la defensa de la igualdad real de derechos de las mujeres, y en la efectiva integración de los inmigrantes, y en el compromiso firme por el desarrollo de los pueblos y el sostenimiento de la paz.

Y todo ello, sumando fuerzas con todas las Comunidades Autónomas que formamos España, para poder crecer juntos contribuyendo al bienestar común.

Cuenta Sánchez Albornoz en su anecdotario político, que cuando se iba a discutir la Constitución de la monarquía restaurada, allá por 1876, un secretario comenzaba a leer en el Congreso el artículo de la Constitución que empezaba así: *"son españoles"*. Apenas pronunciadas estas palabras, Cánovas, que está a la cabecera del Banco Azul, con su habitual ceceo las apostilla dirigiéndose al ministro de Estado, sentado junto a él: *"los que no pueden ser otra cosa"*.

De aquel pesimismo español, a esta España de hoy, va mucho más que un siglo. Es otra mentalidad, otro espíritu. Son españoles hoy, mujeres y hombres capaces, con ganas de vivir, abiertos al mundo, con pasión por la libertad, con ilusión por superarse, con fe en el futuro. Esta España ha sido y es fruto de nuestro trabajo cotidiano.

España, este armazón milenario que hemos ido construyendo generación tras generación tiene mucho que decir en el mundo. Diversidad integradora, imaginación creativa, respeto exigente, acogida generosa, intolerancia ante la violencia, dignidad y firmeza, son rasgos que han ido conformando nuestro proyecto de convivencia y de progreso.

Jóvenes, mayores, trabajadores, empresarios, creadores, gentes de toda condición que aquí nacimos y gentes que han venido a vivir aquí para hacer su futuro comprometiéndose con nosotros. Esta es la base de nuestra fuerza.

España ya no como problema, sino como ejemplo de modelos de transición desde una dictadura y un sistema centralista a una democracia y un modelo autonómico, que se integra a la vez en una Unión Europea de la que hoy es motor imprescindible.

Pero España también preocupada y activa en el análisis de los conflictos actuales, de los problemas que preocupan a la ciudadanía, de las cuestiones que pueden ser riesgos para el futuro desarrollo de los pueblos.

No son pocos los retos que nos quedan (proceso de paz, configuración del Estado, vivienda, inmigración, terrorismo, violencia de género, energía, comercio justo, calentamiento global, pobreza, epidemias, etc.) No serán pocas las dificultades. Pero el camino recorrido nos permite ser moderadamente optimistas.

Yo les agradezco su compromiso con la tarea bien hecha, su lealtad a las instituciones y a la ciudadanía, su rigor y su esfuerzo en el estudio y su afán de entendimiento.

Esa disposición a escucharse y aprender unos de otros se muestra en estas jornadas que año tras año les reúnen en torno a los debates y la reflexión. Son ustedes un ejemplo para todos nosotros. Y se han convertido en un instrumento esencial del Estado de Derecho de la España del Siglo XXI.

Gracias por su trabajo. Y gracias por su atención.

# Estudios

# EL PAPEL DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CONTROL DE LA CALIDAD TÉCNICA DE LAS NORMAS

**Francisco Rubio Llorente**
Presidente del Consejo de Estado

**Sumario:**

**I. INTRODUCCIÓN.**
**II. LA ESTABILIDAD COMO VALOR ORDINAMENTAL.**
**III. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS.**
**IV. LA CORRECCIÓN TÉCNICA DE LAS DISPOSICIONES.**
**A) La homogeneidad del contenido.**
**B) Homogeneidad formal.**
**V. CONCLUSIONES.**

## I. INTRODUCCIÓN.

Quiero comenzar agradeciendo al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha la oportunidad que me ha brindado de regresar a Toledo, y más aún, de compartir unas horas con los colegas y amigos de los órganos consultivos autonómicos. Una compañía con la que cada vez me siento más a gusto y de la que por fortuna he podido gozar este año también en las jornadas organizadas en Galicia, Andalucía y Castilla y León. Espero que antes de que yo deje su presidencia, el Consejo de Estado tenga ocasión de ser anfitrión en encuentros de este género.

Quiero felicitar asimismo a los responsables de la organización de estas Jornadas por la elección del tema que constituye el objeto de las mismas. Me gustaría reiterar una vez más mi convicción de que entre las funciones que desarrollan los órganos consultivos, hay que prestar una especial atención al análisis crítico de los proyectos normativos elaborados por los respectivos Ejecutivos.

Mi intervención no tiene otro propósito que el de dar cuenta de la especial preocupación que el Consejo que me honro en presidir ha mostrado siempre por la calidad de la producción normativa y sintetizar la forma más ordenada posible su doctrina en esta materia.

Una síntesis muy incompleta, reducida sólo a unas pinceladas, que espero, sin embargo, que sean suficientes para ilustrar a los presentes sobre la constante y minuciosa atención que el Consejo viene prestando a esta cuestión tanto en sus dictámenes como en sus memorias anuales.

Antes de entrar en esa exposición me gustaría recordar una verdad frecuentemente olvidada: la de que la seguridad jurídica depende sustancialmente de corrección técnica del ordenamiento y de cada uno de los enunciados normativos que lo integran y es un componente esencial del Estado de Derecho.

No hay libertad sin seguridad y ésta sólo existe cuando son predecibles las consecuencias jurídicas de nuestros actos, o lo que es lo mismo, la reacción del poder en relación con ellos, para protegerlos o sancionarlos. Aunque la seguridad jurídica aparece mencionada en el artículo 9.3 de la Constitución junto a otros principios estructurales, es un compendio de todos ellos. En la memoria del año 1992, el Consejo comienza su reflexión sobre la seguridad jurídica con estas palabras: "La Constitución ... garantiza la seguridad jurídica, uno de cuyos aspectos fundamentales es el de que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse; lo cual supone, por un lado, un conocimiento cierto de las leyes vigentes, y por otro una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ellas se definen". El Tribunal Constitucional, por su parte, ha declarado en repetidas ocasiones que dicha seguridad "viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad". Es decir, en los términos de la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, "la seguridad jurídica (es tanto) como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses tutelados (...), como la claridad del legislador y no la confusión normativa".

En opinión del Consejo, una de las causas de la actual inseguridad jurídica, de la opacidad de nuestros ordenamientos, es la degradación, más que de la técnica, del rigor con que deben elaborarse las disposiciones de carácter general, defecto que es una secuela casi inevitable del exceso de producción: a mayor producción, menor calidad. Esta degradación repercute en la seguridad jurídica porque no se sabe con certeza cuáles son las normas que están vigentes, porque es muy difícil localizarlas y porque, aun teniéndolas a mano, no se entienden. Actualmente, hasta para un experto profesional del Derecho es difícil señalar con certeza cuáles son las normas vigentes sobre determinada materia en un momento dado. El principio *iura novit Curia* ha pasado a ser una mera presunción, bastante pretenciosa por cierto, si es que alguna vez fue verídico.

Las mejoras técnicas y de redacción que se sugieren en los dictámenes del Consejo de Estado se ajustan a lo previsto en las Directrices de técnica normativa aprobadas en octubre de 1991 (Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley) y actualizadas y ampliadas (de 37 pasan a 102) por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Al igual que en otros países (Alemania o Italia, por ejemplo) y en el ámbito de la Unión Europea, en nuestro ordenamiento se ha sentido también la necesidad de elaborar un código de buenas prácticas en esta materia, una guía orientativa (no tienen carácter prescriptivo) para la correcta redacción de los textos normativos de rango legal o reglamentario. Con un objetivo, "lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurí-

dica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones" (eso es exactamente lo que dice el preámbulo de las nuevas Directrices). Lo que se pretende con este conjunto de reglas o pautas es favorecer la claridad en la enunciación y ordenación de las normas y por ende su comprensibilidad.

El proyecto de Acuerdo por el que se aprobaban tales Directrices fue remitido en consulta (facultativa) al Consejo de Estado, que emitió el correspondiente dictamen el 20 de mayo de 2004. Muchas de sus observaciones fueron atendidas en el texto definitivo. Sirva de ejemplo la sugerencia de que entre los criterios de redacción de artículos se indicase que, como ha señalado el Consejo en numerosas ocasiones, conviene evitar la inclusión de motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva. Una sugerencia que se recogió fielmente en la directriz nº 26. O sus observaciones sobre la redacción de las disposiciones derogatorias.

La doctrina del Consejo de Estado va sin embargo mucho más allá de estas Directrices. Destacaré sólo, como antes he dicho, algunos de sus aspectos más destacados.

## II. LA ESTABILIDAD COMO VALOR ORDINAMENTAL.

En más de una ocasión el Consejo se ha referido a la estabilidad del ordenamiento como un valor en sí mismo, que debería sopesarse con la necesaria serenidad antes de emprender reformas de una manera frívola o apresurada. Así, en las memorias de 1983 y 1990 se incluye la siguiente reflexión: "Sin perjuicio de reconocer la fluidez propia de la realidad social y las consiguientes necesidades de adaptación de las normas, es una aspiración razonable, al concebir y llevar a efecto los planes de producción normativa, la de conseguir el mayor grado posible de estabilidad en beneficio del conjunto del ordenamiento y de su más eficaz recepción social". Se evitarían de este modo "las perturbaciones que, para el funcionamiento de los servicios administrativos y la certidumbre de los administrados, se siguen del ritmo de cambio de las normas aplicables, sin dar tiempo, en ocasiones, a que las anteriores acrediten sus virtudes o sus defectos". No parece aconsejable, por ejemplo, que un mismo precepto del Reglamento Hipotecario sea modificado en tres ocasiones sucesivas en poco más de un año, como se puso de relieve en un dictamen de 1983. Estos continuos cambios de criterio, fruto en ocasiones de un ingenuo voluntarismo o de caprichosas ocurrencias no meditadas, carecen normalmente de justificación. Esta observación, matiza seguidamente el Consejo, no se refiere a aquellas concretas disposiciones administrativas que instrumentan acciones de política coyuntural y que, por lo mismo, deben ir adaptándose al pulso propio de la coyuntura.

En la memoria de 1992 volvió a expresar su inquietud por la creciente inestabilidad de las normas ("se diría que a medida que aumenta la esperanza de vida de los hombres disminuye, con mayor rapidez aún, la de las normas"), que resulta verdaderamente llamativa en el ámbito de la potestad reglamentaria, y sobre todo en materia fiscal, en la que muchas veces da la impresión de que se procede por impul-

sos, a propósito de casos singulares, sin tener en cuenta la desorientación general que esto produce.

Pero naturalmente la estabilidad del ordenamiento no significa petrificación. Ni en el plano constitucional, ni en el legislativo ni en el reglamentario puede convertirse la preocupación por la estabilidad en horror al cambio. Este ha de llevarse a cabo siempre que sea necesario y oportuno. Sí cabe exigir que se adopten todas las precauciones para asegurarse de que efectivamente se dan esas condiciones y que, una vez comprobado que así es, se efectúe de manera ordenada y sin convertir el ordenamiento en una jungla inextricable. Sobre lo uno y lo otro hay no pocas advertencias en la doctrina del Consejo de Estado. Acerca de la verificación de la necesidad y oportunidad del cambio, en sus reiteradas observaciones sobre el deber de respetar escrupulosamente el procedimiento previsto para la elaboración de normas. En lo que toca a la claridad e inteligibilidad del ordenamiento, en las muchas consideraciones que ha dedicado tanto a la estructura de las disposiciones que lo integran, como a la redacción de sus preceptos.

## III. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS.

Este procedimiento estuvo regulado durante casi cuarenta años por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Esa normativa fue sustituida por la doble regulación contenida en la Ley 50/1997 del Gobierno, una referida a los proyectos de ley (art. 22) y otra específica para la elaboración de los reglamentos (art. 24).

Son muchas las ocasiones en las que el Consejo de Estado ha venido afirmando machaconamente que la observancia de estas reglas de procedimiento constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Las audiencias y consultas previas a organismos y entidades afectadas permiten obtener una visión más completa del sector que se pretende regular, de los diferentes intereses en presencia, y ponderar los posibles inconvenientes o contraindicaciones de la regulación proyectada. Es verdad que en este proceso de gestación se consume un tiempo considerable, pero como contrapartida se dota de mayor estabilidad a las nuevas disposiciones, porque se toman en consideración las diversas perspectivas concurrentes y se diagnostican mejor las insuficiencias de las normas vigentes. Se refrena así el ímpetu reformador y se reducen los casos de modificaciones precipitadas, desencadenadas por factores circunstanciales.

Lamentablemente la experiencia muestra que estas insistentes advertencias han tenido un éxito más bien limitado. El informe inicial emitido por el centro directivo competente sobre la necesidad y oportunidad de la iniciativa, raramente cumple de manera adecuada su función y es sustituido con frecuencia por una memoria explicativa o justificativa de puro trámite, que poco tiene que ver con lo exigido legalmente. Muchas veces se limita a anticipar lo que será luego el contenido del preámbulo de la norma, sin dar cumplida respuesta a las dos preguntas que resultan aquí cruciales: ¿por qué se necesita la nueva regulación? y ¿es el momento oportuno de acometerla?

Esta dilatada experiencia en el despacho de expedientes sobre proyectos normativos nos ha permitido comprobar, entre otras cosas, la penuria de estudios e informes previos de carácter técnico en esta fase de preparación de las disposiciones. O no se recaban o no figuran, al menos, en los expedientes. A veces se tiene la impresión de que la mayoría de las normas se elaboran sin conciencia precisa de su objeto y sus efectos. Se redacta un anteproyecto (que parte de un funcionario o grupo de funcionarios o de una comisión ministerial o interministerial) y, tras obtener el visto bueno de la autoridad responsable, se extrae de él una exposición de motivos o un preámbulo, un resumen que servirá de guía para confeccionar la memoria justificativa.

En cuanto a la memoria económica que debe acompañar al texto normativo, no suele cumplirse la exigencia legal de que se concrete la estimación del coste inducido por la nueva regulación, un requisito que se despacha habitualmente con la fórmula de que el proyecto no supone incremento de gasto público. Esta memoria se configura como un trámite fundamental en la medida en que permite a la Administración reflexionar acerca de la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se pretenden conseguir y valorar su incidencia en los sectores productivos que regulan y eventualmente en los consumidores y usuarios. La creciente preocupación por el control del gasto público y el equilibrio presupuestario sitúa en primer plano la cuestión del posible aumento de plantilla y en general del impacto económico de la aplicación de la nueva disposición. No es correcta, por ejemplo, la práctica consistente en introducir complejos requisitos o controles burocráticos sin el correspondiente aumento de la dotación de medios personales.

Valga como botón de muestra un dictamen del año 2004 sobre un proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas de lucha contra la fiebre aftosa. En la memoria económica se afirma que la repercusión presupuestaria es nula, porque el proyecto prevé una serie de medidas que no han de adoptarse más que en el caso de sospecha o confirmación de la enfermedad. El Consejo rechaza esa interpretación que da a entender que no existe incremento del gasto porque no ha sucedido la eventualidad a que el proyecto se refiere y que trata de prevenir.

La exigencia de un informe sobre el impacto por razón de género es una novedad relativamente reciente. La Ley 30/2003, siguiendo la estela del Derecho comunitario, integró la perspectiva de género en la labor normativa del Gobierno, obligándole a analizar las consecuencias que previsiblemente se derivarían para los hombres y para las mujeres de las medidas proyectadas. Y lo hace asumiendo el método de la transversalidad o *mainstreaming* de género adoptado en la Unión Europea, que impone la evaluación del impacto de toda medida o política comunitaria con el fin de evitar situaciones de discriminación. Y es justamente al servicio de este nuevo enfoque transversal, que supera una concepción sectorial de las políticas de igualdad, como hay que interpretar la exigencia de este informe. El análisis del impacto de género de cada disposición normativa que el Gobierno promueva requiere identificar previamente las diferencias existentes en la situación de hombres y mujeres y valorar a continuación los efectos de la norma en preparación sobre unos

y otras. Habrá que aportar para ello datos estadísticos e indicadores relevantes desagregados por sexo.

Un primer balance provisional de la aplicación de esta previsión legal no invita al optimismo: en términos generales, se cumple de forma rutinaria, mediante la afirmación apodíctica de que la disposición elaborada no tiene un impacto desigual para hombres y mujeres, al no establecer un trato diferenciado. Una aseveración que el órgano proponente no se molesta en motivar. Sólo en muy contados expedientes se considera relevante esta dimensión de género y se incluyen datos o estadísticas en relación con el potencial impacto favorable a las mujeres de una concreta iniciativa. Se le ha prestado, pues, muy poca atención.

En su memoria del año 2003, el Consejo de Estado reconoce que la puesta en práctica de esta exigencia legal no es sencilla. Sugiere por ello que se realicen esfuerzos complementarios de formación, información y sensibilización por parte de las unidades administrativas y órganos políticos competentes, a fin de que la evaluación del impacto en función del género no se convierta en una mera formalidad, y responda con rigor y solvencia al objetivo de asegurar una efectiva política de transversalidad. La experiencia comparada muestra la necesidad de que en los respectivos Departamentos existan responsables competentes para llevar a cabo esa evaluación, promoviendo la formación de especialistas en la materia y asegurando la coherencia y coordinación entre los criterios de los distintos Ministerios. Se sugiere incluso la conveniencia de un mínimo desarrollo reglamentario sobre los criterios a seguir en la elaboración del informe y sobre el modo de formularlo.

Por desgracia, también deja mucho que desear la observancia de las normas vigentes en materia de audiencia de organizaciones, asociaciones y ciudadanos afectados, dictadas en desarrollo del mandato del artículo 105 de la Constitución. El grado de cumplimiento varía en función de cuál sea el departamento que impulsa y elabora el proyecto: unos son cuidadosos en este aspecto, mientras que otros suelen hacer caso omiso de este requisito o lo cumplen de forma rutinaria, sin convicción alguna. En cuanto al procedimiento escogido para dar audiencia a los afectados, con demasiada frecuencia se limita la eficacia de este trámite mediante la reducción del ámbito o el plazo de la consulta. Esta práctica produce efectos paradójicos y perturbadores, porque el objetivo que se persigue se consigue sólo en apariencia y no pocas de esas normas plantean de inmediato en el momento de aplicarse dificultades imprevistas, efectos no previstos, a veces perversos o contrarios al propósito deliberado de la norma. El trámite de audiencia a los afectados tiene que observarse con naturalidad, sin acudir a esas prácticas restrictivas, salvo en los supuestos de acortamiento del plazo por “razones debidamente motivadas” de urgencia o cuando “graves razones de interés público” (suficientemente explicitadas) justifiquen la omisión de dicho trámite. Es importante también, en relación con los informes y las consultas evacuadas, que se expongan las razones por las que se han aceptado o no las observaciones y sugerencias formuladas sobre los borradores iniciales (se hayan incorporado o no al texto definitivo).

Algunas de las observaciones que se acaban de formular son aplicables a la emisión de informes por órganos consultivos, sean éstos organismos reguladores sectoriales, agencias o comisiones independientes o representativos de los sectores afectados. Los informes evacuados por este tipo de organismos resultan del máximo interés en la preparación de las nuevas disposiciones. Su aportación puede ser decisiva por proceder de las instancias más próximas a los sectores sociales o económicos a los que se aplicará la nueva regulación. Sin embargo, estas entidades no suelen disponer del tiempo necesario para poder informarse, sopesar todos los factores, deliberar y evacuar la consulta con el debido sosiego. El Consejo de Estado viene observando que, a veces, más que un informe del organismo en cuestión razonado de acuerdo con sus propios criterios, se obtiene una mera yuxtaposición de opiniones discrepantes o simplemente paralelas, pero inconexas, con lo que el rendimiento real de la labor consultiva es escaso, porque se pierde justamente la visión de conjunto que cabría esperar de estos organismos.

Finalmente, el informe de la correspondiente Secretaría General Técnica merece una atención especial. La preceptiva intervención de estos órganos representa un filtro esencial en el proceso de elaboración de las normas, pero en bastantes ocasiones estos informes son rutinarios y no incluyen un análisis de fondo sobre el proyecto: sólo encontramos una reseña del contenido de la nueva norma, con el índice correspondiente. El informe suele cerrarse con la escueta fórmula "no hay observaciones que formular".

## IV. LA CORRECCIÓN TÉCNICA DE LAS DISPOSICIONES.

Tanto la estructura de las disposiciones normativas como la redacción de los enunciados normativos ganarían mucho si se siguieran las Directrices sobre técnica normativa aprobadas por acuerdo de 22 de julio de 2005. Ni éstas son fielmente seguidas, ni bastaría seguirlas para evitar los muchos defectos técnicos de que adolece nuestro ordenamiento, el más notable de los cuales es quizás el de su fragmentación. Para luchar contra ella, la doctrina del Consejo de Estado ha insistido una y mil veces sobre la conveniencia de que las disposiciones normativas sean homogéneas en su materia y en su forma.

### A) La homogeneidad del contenido.

Ha dicho por eso, más de una vez, que no es correcta la técnica de introducir en una norma (sobre todo, si tiene rango de ley) determinadas modificaciones que afectan a materias diferentes, por no ser dicha norma la *sedes materiae* adecuada. La dispersión dificulta la aplicación de las normas jurídicas, que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los propios ciudadanos. Por eso, ha aconsejado en diversas ocasiones al órgano proponente segregar del anteproyecto remitido en consulta todas aquellas materias ajenas a su objeto principal, mientras que le mereció un juicio positivo la vocación de generalidad y de globalidad que presidía un determinado proyecto, así como el hecho de que se respetase la "*sedes materiae*" de cada institución y no se

entrase a regular otras materias conexas pero claramente diferenciadas (Dictamen de 1 de octubre de 1998). "Un sitio para cada norma y cada norma en su sitio", esa es la fórmula que figura a modo de consigna en la memoria de 1999. De ahí, por ejemplo, que se haya mostrado partidario del desarrollo integral de las leyes mediante una sola norma reglamentaria.

En particular, ha sostenido desde mediados de la década de los 80 que la Ley de Presupuestos no es el instrumento adecuado para introducir en el ordenamiento jurídico reformas sustanciales que merecen el sosiego y debate de un trámite parlamentario normal. Y para delimitar el ámbito estricto dentro del cual debe moverse la inclusión en las Leyes de Presupuestos de las materias que no constituyen su núcleo esencial, ha apelado a la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes, y la justificación de su inclusión en la Ley anual de Presupuestos.

En la memoria del año 1986 se incluyó una interesante reflexión sobre la Ley de Presupuestos. Percibe el Consejo una sostenida tendencia a considerar la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado como ocasión propicia para verificar retoques e introducir innovaciones sustantivas, de alcance coyuntural o estructural, en diversos sectores del ordenamiento. Tal tendencia, ajena a orientaciones políticas determinadas, parece ser reflejo de la utilidad que la Ley de Presupuestos tiene para atender a necesidades heterogéneas, aunque reales y a veces perentorias. Pero a nadie se le oculta que la incidencia de la Ley de Presupuestos en regímenes jurídicos sustantivos provoca serias distorsiones: primero, por las exigencias temporales y consiguiente perentoriedad a que está sujeta esta Ley; y segundo, por las especialidades de su tramitación tanto en la fase de iniciativa gubernamental como en la parlamentaria.

Aunque ese modo de proceder es formalmente correcto, desde la perspectiva del rango de la norma, el Consejo de Estado sugiere al Gobierno la oportunidad de someter a una revisión crítica la práctica que se viene siguiendo. Entre los efectos perniciosos o contraindicaciones de esta práctica, el Consejo denuncia, en primer lugar, la excesiva laxitud en la valoración de la obligada correlación entre el alcance de las modificaciones legislativas y las previsiones necesarias para la ejecución de los Presupuestos. La conexión con la materia presupuestaria de las disposiciones que se incorporan como contenido adicional u ocasional de la ley es con frecuencia muy lejana. En segundo lugar, la falta de rigor sistemático, tanto en la selección de las materias sobre las que se incluyen disposiciones, como en la diferenciación de los aspectos o datos cuantitativos (respecto de los que puede ser razonable el atento ajuste periódico según la evolución de las circunstancias, índices o magnitudes económicas) y de los elementos configuradores de derechos y situaciones jurídicas, a los que conviene un grado de estabilidad no acorde con las continuas definiciones y redefiniciones legales generadoras de incertidumbre. En tercer lugar, la falta de homogeneidad en la determinación del período temporal de vigencia de las disposiciones de la ley, al coexistir preceptos asociados a la ejecución y efectividad de los Presupuestos anuales que se aprueban, junto a otros de vocación indefinida, bien por el sentido propio de su contenido normativo, bien por incorporarse expresamente a

leyes vigentes no presupuestarias. El Consejo observa finalmente una proclividad a claudicar ante la vis atractiva de la Ley de Presupuestos o ante la comodidad de insertar las más dispares iniciativas en un texto normativo cuya significación central e intrínseca complejidad impide que se preste la debida atención a determinadas disposiciones, que aparecen como simples apéndices o incrustaciones.

Dentro de este mismo ámbito, el presupuestario, el Consejo ha detectado en alguna ocasión una inaceptable inversión en la articulación lógica entre la Ley General Presupuestaria, como norma que pretende disciplinar las sucesivas leyes de presupuestos (ese es al menos su propósito declarado), y éstas mismas leyes, que tendrían que estar sometidas a aquélla. No faltan ejemplos de leyes anuales de presupuestos que modifican directamente el marco regulador establecido por la Ley General Presupuestaria, innovando la ordenación que debería constituir su referencia obligada.

A la vista de todo ello, el Consejo de Estado trasladó al Gobierno en su memoria de 1986 una serie de sugerencias, con la específica finalidad de que, a partir de un consciente ejercicio de autodisciplina en la iniciativa presupuestaria, ésta se ajustase a los principios postulados por la buena técnica normativa y recuperase su curso natural:

En primer lugar, el contenido normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de ser, primariamente, la aprobación de éstos y, por conexión, la determinación de las prescripciones orientadas a su mejor cumplimiento y ejecución e incluso a regir en el respectivo ejercicio el comportamiento de los sectores privado y público para el logro de los correspondientes objetivos económico-sociales.

En segundo lugar, la Ley anual ha de moverse dentro del marco fijado por la Ley General Presupuestaria. No es un instrumento normativo adecuado para modificar esta última.

Del mismo modo, debería evitarse la modificación por la Ley de Presupuestos de disposiciones que tengan un perfil institucional propio en el ordenamiento, aunque presenten una dimensión económico-financiera o incidan de algún modo en el cumplimiento de las previsiones presupuestarias. Lo correcto es que tales modificaciones sean objeto de iniciativas legislativas autónomas, de manera que las innovaciones que se juzguen necesarias se tramiten con arreglo a los principios propios de la ley de que se trate y no necesariamente desde la perspectiva presupuestaria.

Las Leyes de Presupuestos sólo deben regir durante el periodo anual de vigencia de los presupuestos que aprueban, criterio que se quiebra cuando se incorporan a ellas disposiciones que innovan otras leyes con vocación de vigencia indefinida, en colisión con la vigencia temporal limitada, que está en la naturaleza de la Ley de Presupuestos.

En la memoria de 1999 el punto de mira se desplaza de la Ley de Presupuestos a las leyes de “acompañamiento”, que toman el relevo de las primeras y se

identifican usualmente como leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Constituyen el paradigma, el ejemplo más llamativo, de un fenómeno más amplio que consiste en la inclusión de prescripciones no propias del ámbito material y delimitado de una iniciativa legal o reglamentaria, aunque ocasionalmente pueda descubrirse algún lejano punto de conexión.

En el caso de las leyes de acompañamiento, que entran en escena (por pura inercia tal vez) cuando se restablecen las exigencias de la ortodoxia presupuestaria a partir, sobre todo, de la STC de 14 de mayo de 1992, esa incorporación, a veces por aluvión, se hace de forma periódica, cada año. Esta práctica perturbadora, que se reproduce miméticamente en las Comunidades Autónomas, no es privativa de este país, no es exclusivamente española, lo que hace más aconsejable aún una profunda reflexión sobre sus causas y sus indeseables efectos. En todo caso, es una práctica muy arraigada entre nosotros y el Consejo no ha dejado de combatirla, aunque sea consciente de que sólo puede aspirar a eliminar o amortiguar sus más nocivas consecuencias. Estas leyes ómnibus, que no respetan ningún límite ni obedecen a un criterio inspirador homogéneo, no son sino una respuesta compulsiva y cómoda, no exenta de oportunismo, a las demandas reguladoras, supuestamente apremiantes, de las instituciones públicas o los grupos sociales.

En cierto sentido, la doctrina del Consejo en este punto refleja la de las Directrices de Técnica Normativa en relación con el objeto de los proyectos normativos (nº 3): "En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él"

**B) Homogeneidad formal.**

El Consejo ha censurado más de una vez la práctica de incrustar en una ley ordinaria preceptos a los que se les atribuye el carácter de ley orgánica.

En cuanto a la inserción de preceptos legales en los reglamentos ejecutivos, la doctrina constante del Consejo de Estado coincide, como no podía ser de otra manera, con la del Tribunal Constitucional y con el criterio establecido en las Directrices (nº 4): "Deberán evitarse… las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)".

El respeto debido a la Ley exige que en ningún momento se pierda de vista, dentro del reglamento de que se trate, el superior rango de los preceptos legales reproducidos. Si para facilitar su manejo y como excepción a la regla, se considera necesario reproducir el tenor literal de los preceptos legales que se desarrollan, éstos deben transcribirse sin modificaciones, advirtiendo de tal circunstancia y señalando entre paréntesis el artículo o apartado de la Ley de procedencia. En un reciente dictamen (el 1564/2006), el Consejo llamaba la atención sobre el hecho de que algunos

preceptos de la norma consultada (una orden ministerial) se limitasen a reproducir, no siempre con las mismas palabras, previsiones contenidas en una Ley, sin dejar constancia de ello. Y recordaba su doctrina, tantas veces reiterada, en esta materia: sólo es admisible la transcripción en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión o inteligibilidad suficiente y ha de ser literal, sin la más mínima alteración.

En relación con el papel del desarrollo reglamentario en una materia constitucionalmente sometida a reserva de ley cuando la propia ley ha llegado a una regulación especialmente detenida y concreta, el Consejo de Estado ha precisado que no es correcto ni conveniente para la seguridad jurídica una técnica de aparente deslegalización material consistente en reproducir los textos legales y ha aconsejado en consecuencia la supresión, por innecesarios, de aquellos preceptos que se limitan a reproducir el texto de la Ley o que tratan de alterarlo (Dictamen nº 998/1998, de 12 de marzo).

En este mismo orden, puede ocurrir que la redacción de una norma autonómica exija la transcripción literal, total o parcial, de un precepto dictado por el Estado con base en un título competencial propio. En estos casos**,** debe procurarse poner de manifiesto en la propia norma autonómica el origen del carácter obligatorio de tal previsión normativa. De otro modo, se produciría inevitablemente una situación de confusión e incertidumbre. Como la creada por un proyecto de reglamento de montes vecinales remitido por una Comunidad Autónoma que incorporaba en su totalidad el contenido de una Ley estatal básica. En un dictamen emitido el 30 de marzo de 1989, el Consejo estimó improcedente y perturbadora tal incorporación, porque suponía la regulación en una norma autonómica de materias no específicamente de su competencia, cuya vigencia no trae causa de la norma autonómica sino de la estatal transcrita.

En relación con el Derecho Comunitario, es bien sabido que los reglamentos comunitarios son disposiciones de carácter general, obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en España. En principio, no hace falta ningún acto de recepción en el ordenamiento interno. Pero también es verdad que algunos de ellos dejan un margen de opción a los Estados miembros y que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo (TJCE) se ha ido decantando en el sentido de que, aun siendo directamente aplicables los reglamentos comunitarios y no necesitando por tanto ninguna medida de ejecución por parte de los Estados miembros, es conveniente para la seguridad jurídica eliminar las normas internas que no se ajusten a ellos, o incluso reproducir parte de sus preceptos para ofrecer una regulación completa y sistemática.

Y así lo ha entendido el Consejo de Estado, que viene admitiendo, por razones prácticas, la posibilidad de transcribir, siquiera sea parcialmente, algunos preceptos contenidos en dichos reglamentos, siempre que se haga la cita de su procedencia y se reconozca en el preámbulo de la disposición interna la aplicabilidad directa del reglamento en España. Esta aplicabilidad inmediata plantea un problema

en relación con las normas internas opuestas, que desde la entrada en vigor del reglamento, resultan inaplicables. Esto puede crear incertidumbre, sobre todo cuando la norma interna sólo queda afectada parcialmente por el reglamento comunitario. La seguridad jurídica requiere la clarificación del ordenamiento de forma que se sepa o se pueda saber en cualquier momento cuáles son las normas vigentes. Por eso, el Consejo de Estado ha recomendado en algún caso la derogación expresa o el ajuste de los preceptos afectados, mediante normas internas de rango no inferior al de las afectadas.

El Consejo de Estado se ha hecho eco también de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que ha resuelto afirmativamente la controversia sobre el posible desarrollo de un reglamento comunitario por normas de Derecho interno (siempre que éstas completen su contenido, se prevea en éste de forma expresa o tácita su desarrollo por los Estados miembros y no se limiten a reproducir miméticamente su texto) y ha insistido en la necesidad de que la norma de desarrollo adicione algo a la regulación europea. Lo que no se admite es la interpretación del reglamento comunitario por vía normativa.

En cuanto a las directivas, su adopción no obliga a modificar ninguna norma vigente sino a dictar una nueva. Por lo que respecta al rango de esa norma, el Consejo de Estado ha reiterado que vendrá determinado por el sistema interno regulador del esquema de fuentes. Por tanto, si se trata de una materia sujeta a reserva de ley, su trasposición tendrá que hacerse mediante ley formal. En los demás casos, la norma que se dicte tendrá carácter reglamentario. Adoptará normalmente la forma de Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, pero el Consejo ha considerado suficiente en alguna ocasión la orden ministerial.

Sobre el método a seguir para la trasposición se han suscitado algunas dudas. En principio, nada impide "copiar" una directiva, pero trasponer una directiva no equivale necesariamente a transcribirla íntegramente. Esa transcripción literal es a veces imposible, como ocurre cuando hay que introducir modificaciones parciales en varias normas vigentes, ofreciendo una nueva redacción completa de los preceptos afectados, que es la técnica más recomendable; o cuando la directiva se limita a señalar sus objetivos sin descender a detalles. Pero en otras circunstancias suele ser lo más práctico, sobre todo cuando se trata de regular *ex novo* una materia.

A veces cuando el proyecto sigue con absoluto mimetismo la directiva que incorpora, puede suceder que la estructura de la norma no resulte correcta en algún extremo, puede inducir a error: así, que el contenido de uno de los anejos de la Directiva no se incluya en el articulado de la norma proyectada y se defiera también a un anejo. Lo adecuado es que dicho contenido se lleve a un artículo del proyecto, pues fuera de los casos de previsiones técnicas específicas, la razón justificativa de que en la norma comunitaria – siguiendo una práctica anglosajona – determinadas previsiones se incluyan en anejos no existe en nuestro ordenamiento. Sabido es que en las normas comunitarias los procedimientos de modificación de los anejos de las disposiciones legales no requieren las mismas exigencias y formalidades que cuan-

do se trata de previsiones troncales, siendo de ordinario más flexibles. Ello no ocurre en nuestro ordenamiento, razón por la cual se considera inadecuada la fórmula proyectada.

En alguna ocasión la transcripción literal se ha llevado al extremo de incluir en una norma de Derecho interno preceptos de la directiva cuyo destinatario era la Unión Europea (en concreto, un artículo que preveía la creación, mediante decisión de la Comisión Europea, de un banco comunitario de antígenos y vacunas). No menos perplejidad suscita la referencia en uno de los anexos de esa misma norma al laboratorio autorizado en Grecia para manipular virus vivos de la fiebre aftosa o las referencias a la eficacia de las normas comunitarias. Por esta y otras razones el dictamen 2650/2004 estima imprescindible una atenta relectura del proyecto y su reconsideración a la luz de las exigencias de la técnica normativa.

A veces se sugiere la modificación del título de la norma proyectada por entender que sólo se refiere a una parte de su contenido: conviene que rúbrica abarque la totalidad de su contenido. También se exige un especial cuidado a la hora de delimitar con precisión el ámbito de aplicación del proyecto o anteproyecto, aclarando por ejemplo el alcance territorial de las medidas adoptadas (si aplicación está o no limitada a eventos o competiciones deportivas de ámbito estatal)

En un dictamen del año 1992, el Consejo rechazó la remisión global al contenido de la directiva como técnica de incorporación al ordenamiento interno. Sin embargo, cuando se trata de una remisión parcial de la norma interna a preceptos concretos de la directiva que se trata de desarrollar, el criterio no es tan riguroso. En algún caso el Consejo de Estado ha propuesto que se incluyera en el correspondiente precepto de la norma interna una precisión final que dijera: "... de acuerdo con las previsiones establecidas en las Directivas...". Pero, en general, no es partidario de esta técnica.

Por lo que se refiere a la terminología -que planteó algunas dificultades al principio- es indudable que aun disponiendo de una traducción oficial de las directivas, el legislador interno puede y debe ajustar la terminología a las exigencias de su propio lenguaje jurídico. El Consejo de Estado lo ha visto siempre así y unas veces ha sugerido cambios de expresiones por pura corrección gramatical (sustituyendo "establecimientos de crédito" por "entidades de crédito", por ejemplo), y otras, por coherencia conceptual.

En otro orden de cosas, el Consejo viene combatiendo con energía la técnica de dejar sin efecto determinadas normas, sin derogarlas expresamente.

A diferencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 129), la Ley del Gobierno de 1997 no exige que se acompañe a todo proyecto de nueva disposición de carácter general la tabla de vigencias, ni que se consignen expresamente en la nueva disposición las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas, pero conviene no crear confusión al respecto. Incluir una relación completa de

las normas derogadas es, no cabe duda, una buena práctica. No podemos aceptar resignadamente la generalización de cláusulas a cuyo tenor "quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango sean contrarias a lo establecido en la presente ley (o en el presente reglamento)". Cuando la disposición derogatoria está redactada en términos genéricos, haciendo referencia a toda regla anterior, de igual o inferior rango, que se oponga a lo ordenado en la nueva, su aplicación tropieza con una doble dificultad: la de encontrar todas las normas anteriores sobre la misma materia y la de averiguar si se oponen o no a lo dispuesto en la nueva.

Por último, El Consejo de Estado ha mostrado también una especial preocupación por las cuestiones de derecho transitorio o intertemporal, esto es, por la proyección de la nueva norma sobre las situaciones creadas al amparo de la norma derogada o modificada. La aplicación de las disposiciones transitorias crea no pocos problemas, por lo que es importante que la voluntad del legislador y la valoración de los derechos adquiridos se formulen con la máxima claridad

## V. CONCLUSIÓN.

Para no fatigar su cuerpo y su alma más allá de lo soportable a estas alturas de la sesión de trabajo, he de pasar por alto la abundante y rica doctrina del Consejo de Estado sobre la redacción de los enunciados normativos. Una doctrina que resulta de su tenaz esfuerzo por lograr la claridad de la expresión, la precisión de la terminología y la corrección gramatical.

Dije al comienzo que me limitaría a unas pocas pinceladas y ahora tengo el escrúpulo de dejar fuera otras muchas no menos importantes. Confío sin embargo en haber conseguido el objetivo que me había propuesto de ofrecer una muestra de la labor que viene realizando la institución que me honro en presidir.

Una labor que nos es común a todos los órganos consultivos y cuyo éxito tropieza también seguramente en todos los casos con los mismos obstáculos. Estos obstáculos, estas dificultades, no deben llevarnos sin embargo al abandono o la melancolía. No disponemos de más armas que el consejo, pero éste termina imponiéndose cuando está basado en la razón y animado por la tenacidad. Seamos pues razonables y tenaces.

# CALIDAD DE LAS NORMAS Y TÉCNICA NORMATIVA
## A propósito del "Cuestionario Previo"

**Marina Gascón Abellán**
Catedrática de Filosofía del Derecho. Universidad de Castilla-La Mancha

**Sumario:**

**I. EL CUESTIONARIO.**
**II. EL INTERÉS POR LA CALIDAD DE LAS NORMAS.**
**III. CALIDAD DE LAS NORMAS Y TÉCNICA NORMATIVA.**
**IV. SOBRE EL PAPEL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN EL CONTROL DE CALIDAD DE LAS NORMAS.**
**V. PRECISIONES SOBRE EL CUESTIONARIO.**
**VI. ANÁLISIS DEL CUESTIONARIO.**
**A) Sobre la importancia conferida a los distintos defectos de racionalidad normativa (y sobre la relevancia de los mismos a efectos de su eventual control por parte de los Consejos Consultivos).**
**B) Sobre la extensión o alcance del control de calidad normativa de los Consejos Consultivos.**
**C) Sobre la necesidad y el alcance de directrices de técnica normativa.**
**D) Conclusiones.**

**ANEJO 1. Cuestionario previo**
**ANEJO 2. Contestaciones al cuestionario previo.**
**ANEJO 3. Observaciones realizadas a las preguntas del cuestionario.**

## I. EL "CUESTIONARIO".

Que el tema elegido para esta VIII edición de las Jornadas de la Función Consultiva sea la técnica normativa no parece que necesite demasiada justificación. Es sin duda un tema importante y oportuno. Importante porque en los últimos tiempos se está recuperando el interés por la calidad normativa, que tanto el predominio de la ideología positivista interpretada en clave de legalismo como el tradicional olvido de la ciencia jurídica por la racionalidad de las leyes, habían expulsado no sólo de la reflexión jurídica sino también del interés político-social. Pero además es un tema oportuno para la reflexión y el debate en el ámbito de estas Jornadas, pues si dentro de la función consultiva que los Consejos realizan juega un papel central el examen de los proyectos y anteproyectos de normas, no parece extravagante plantear la posibilidad de que sea también en este ámbito donde pueda llevarse a cabo un

control previo de técnica normativa e incluso articularse las directrices básicas de lo que en sentido amplio podríamos denominar "calidad de las leyes". De hecho este tema ya fue objeto de reflexión y debate en una ocasión anterior[1], pero tanto su importancia como el hecho de que se trate aún de un tema "abierto" hacen que no resulte ocioso o redundante insistir en él.

Con esta idea de fondo, el Consejo Consultivo de Castilla-la Mancha nos planteó a la profesora Gema Marcilla y a mí la posibilidad de confeccionar un "cuestionario previo" sobre técnica normativa como eje para articular el debate en las Jornadas. Sólo nuestra osadía nos llevó a aceptar esta tarea. En todo caso deseo agradecer aquí a José Sanroma, Presidente del Consejo Consultivo, la confianza que depositó en nosotras. Como deseo agradecer asimismo a Salvador Jiménez y a Almudena Carrasco, Consejero y Secretaria General también de este Consejo Consultivo, el apoyo constante que nos han prestado. Los tres han contribuido a perfilar lo que de bueno pueda haber en este trabajo. Y desde luego todos los errores y equívocos que pueda contener son imputables en exclusiva a nosotras.

Pero antes de precisar el sentido del cuestionario y las conclusiones que cabe extraer de él conviene hacer unas breves consideraciones sobre la oportunidad y aun necesidad de prestar atención a la técnica normativa y sobre el eventual papel que los Consejos Consultivos puedan desempeñar en ello.

## II. EL INTERÉS POR LA CALIDAD DE LAS NORMAS.

En los últimos tiempos ha renacido el interés por la calidad de las normas. Seguramente este interés ha existido también en otros momentos, pero ahora está vinculado a la toma de conciencia de la "crisis de la ley", una expresión que, básicamente desde los estudios de Ripert, Capograssi o Carnelutti en los años 50, se ha convertido ya en un tópico en nuestra cultura jurídica[2]. Pero conviene precisar un poco, porque de "crisis de la ley" se habla en un doble sentido.

De un lado, en efecto, la expresión hace referencia a la Ley en cuanto norma formal emanada de las asambleas legislativas y pretende levantar acta de un fenómeno al que han contribuido factores puramente estructurales (como la crisis de la "estatalidad" del sistema de fuentes por la incidencia de poderes normativos de origen supra e infraestatal, o la crisis de la "centralidad" de la ley en el sistema de fuentes por la asunción de la fuerza normativa de la constitución) junto a otros más políticos y sociales (como la creciente intervención normativa por las nuevas funciones que incumben a los poderes públicos en el Estado social y que minimizan la posición de la Ley en el ordenamiento en la misma medida en que se amplía la potestad reglamentaria de la Administración). Si se habla aquí de "crisis" es porque todos estos factores han minado, de una parte, la estructura estatal-legislativa del sistema de fuen-

**1** Las VI Jornadas de la Función Consultiva, celebradas en Valencia en 2004, tuvieron como tema *La intervención de los Consejos Consultivos en la elaboración de proyectos de ley y de reglamentos.*
**2** Me refiero al clásico VV.AA. *La crisi del diritto*, CEDAM, Padova, 1953.

tes del Estado liberal y, de otra, las características de generalidad, abstracción, racionalidad y justicia de la ley que habían constituido su "marca de fábrica".

Pero de "crisis de la ley" se habla también para destacar otro fenómeno que corre paralelo (y que en muchos aspectos está vinculado) al anterior: el creciente deterioro de las normas; que la calidad normativa se degrada cada vez más; que se asiste, en definitiva, a un "crepúsculo del arte legislativo" que además no se resume en una simple deficiencia formal de las normas, sino que afecta negativamente a los valores que éstas han de preservar. No hace falta decir que es a este segundo sentido de la expresión "crisis de la ley" al que se vincula la preocupación por la calidad normativa.

Son muchos y muy variados los factores que están en el origen de esta crisis y que contribuyen a la deficitaria calidad normativa, pero uno de los principales es, sin duda, la *inflación legislativa*, que supone un peligro no sólo para la certeza de las normas sino también para su calidad o racionalidad y su justicia. La sobreabundancia de normas, ciertamente, produce dos efectos igualmente negativos: por un lado, hace que el hombre de la calle y los mismos operadores jurídicos (abogados, funcionarios y jueces) estén cada vez más desorientados ante la vasta y cambiante cantidad de normas, con el consiguiente déficit que ello supone de certeza en el conocimiento del derecho vigente; pero, por otro lado, es evidente que la superproducción de normas disminuye también la posibilidad de su formación esmerada y ponderada, y propicia, por el contrario, la existencia de antinomias, redundancias e imprecisiones legislativas, o sencillamente la creación de textos confusos, ambiguos, farragosos y a veces sumamente intrincados que alimentan la falta de certeza y, por tanto, la injusticia.

Los remedios a esta crisis no son fáciles de hallar, pero, en todo caso, la conciencia de la misma y de los peligros que acarrea ha despertado el interés por la calidad y la técnica normativas. Por lo demás, si la deficitaria calidad de las normas tiene como consecuencia un déficit en el aseguramiento de los valores que éstas han de preservar es lógico que haya una preocupación por articular técnicas y controles de calidad normativa orientados a restituirlos y preservarlos. Ni la ingente cantidad de normas que se crean ni la rapidez con la que se legisla pueden justificar un relajamiento en la protección de estos valores.

El interés por la corrección de la producción normativa se manifiesta en primer lugar (y sobre todo) como preocupación por la *calidad formal* de las normas y se vincula al valor de la seguridad jurídica[3]. Es evidente que si las normas no están bien formuladas, si no son capaces de transmitir con un mínimo de precisión el mensaje normativo, será difícil que a la hora de resolver los casos concretos puedan los operadores jurídicos determinar a ciencia cierta la norma aplicable, y por lo mismo

**3** Sobre este punto el acuerdo es unánime. Cfr., entre otros, TUDELA ARANDA, J. "La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa" en VV.AA., *La técnica legislativa a debate.* Tecnos, Madrid, 1994, pp. 88-89.

resultará también utópico pensar que el ciudadano pueda conocer cuál es su situación frente al Derecho. Pero es que, además, la falta de certeza sobre el derecho vigente y sobre sus determinaciones, al incrementar las dudas, y por consiguiente la discrecionalidad interpretativa, acentúa la desigualdad en la aplicación del derecho y, en consecuencia, promueve en los ciudadanos una sensación de injusticia. El intenso escepticismo que hoy existe frente a la Administración de justicia obedece en parte (aunque desde luego no sólo) a una mala legislación.

Pero el interés por la calidad de las normas no debe abarcar sólo a la forma sino también al *fondo*. De las leyes interesa, desde luego, su corrección o calidad formal, pero también su capacidad para ordenar correctamente la sociedad o para ser cumplidas sin que se produzcan desajustes o consecuencias no deseadas. Que en el proceso de producción normativa no suela haber estudios de idoneidad, ni de factibilidad, ni evaluación de las incidencias, ni experimentación, ni balance coste-beneficios hace que algunos hablen de "arcaísmo en la preparación de las leyes"[4]. Tomarse en serio la calidad normativa exige prestar también atención a estos factores.

## III. CALIDAD DE LAS NORMAS Y TÉCNICA NORMATIVA.

Podríamos decir, en una primera aproximación, que la técnica normativa es un instrumento al servicio de la calidad de las normas, y por eso hablar de calidad de las normas parece muchas veces equivalente a hablar de técnica normativa. Sin embargo conviene hacer alguna aclaración, porque el sentido que han tomado ambas expresiones no siempre coincide con el que se acaba de indicar: en la mayoría de los planteamientos esa equivalencia perfecta se rompe al sostener que la técnica normativa se proyecta *sólo sobre algunos* aspectos de la calidad de las normas. Tiene interés detenerse en este punto previo.

Hablar de calidad normativa es hablar de racionalidad en los diferentes aspectos que resultan relevantes en el mundo normativo. En los planteamientos más ambiciosos puede hablarse al menos de cuatro niveles de racionalidad normativa. Los dos primeros son niveles de racionalidad formal, pues atienden básicamente al modo en cómo la norma está formulada y a su inserción o ajuste dentro del sistema. Los dos últimos son aspectos de racionalidad no formal, pues no dependen (o no sólo) del modo en que las normas están formuladas, sino también (o sobre todo) de valoracio-

**4** VIANDIER, A., *"La crise de la technique législative",* en *Droits. Revue Française de théorie juridique,* núm. 4, 1986, pp. 75-79. Destaca asimismo la necesidad de evaluar la efectividad y factibilidad M.J.MONTORO CHINER, *La evaluación de las normas. Racionalidad y Eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001. Y también J.A.SANTAMARÍA PASTOR indica que, al hablar de la deficiente calidad de las normas, se resaltan sus deficiencias lingüísticas y sistemáticas, pero se habla poco de algo que tiene casi mayor trascendencia: "la creciente inadecuación de las normas para servir a las necesidades regulatorias que debieran satisfacer: los textos normativos de nuestro tiempo abundan en imprevisiones, en ingenuidades y en voluntarismos políticos o arbitrismos de imposible realización;… y ello al tiempo que muestran, en numerosas ocasiones, un inexcusable desconocimiento de la realidad y una acusada insensibilidad de las necesidades y de los imperativos de los sectores económicos y sociales que pretenden regular" ("Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas", *Revista Española de la Función Consultiva*, julio/diciembre 2004, p.75).

nes axiológicas o de consideraciones pragmáticas, politológicas o sustantivas; consideraciones que tienen que ver con los problemas específicos que las normas pretenden solucionar, con las alternativas de actuación ante los mismos, con las perspectivas de aplicación y con los medios con que se cuenta para llevarlas a la práctica.

*1. Racionalidad lingüística o comunicativa.*

Este nivel de racionalidad atiende básicamente a la redacción o lenguaje de las normas y a su composición o estructura formal. Puesto que las normas se expresan a través del lenguaje puede decirse que una norma es racional, desde el punto de vista lingüístico, si está formulada de tal modo que transmita con claridad el mensaje normativo. Cuando, por el contrario, la formulación de una norma genera confusión o dudas interpretativas relevantes cabe decir que la norma es poco o nada racional. Así sucede, por ejemplo, cuando la norma está formulada con una pésima sintaxis, o cuando usa conceptos altamente vagos o ambiguos, o cuando su redacción resulta prolija, farragosa e intrincada y en esta medida incomprensible, o cuando presenta desajustes terminológicos y conceptuales internos o una pésima estructura o sistemática. Se trata, pues, de un nivel de racionalidad "formal", puesto que depende del modo en que las disposiciones normativas están formuladas. Pero conviene insistir: la racionalidad lingüística no equivale (o no sólo) a una simple cuestión estética o de "estilo", sino que expresa la capacidad de una disposición para comunicar el mensaje normativo. Por eso las normas poco racionales desde el punto de vista lingüístico pueden afectar seriamente a valores jurídicos relevantes, como la *certeza* en el conocimiento del derecho (si la norma no está claramente formulada puede generar confusión y dudas en sus destinatarios sobre lo que manda, prohíbe o permite), la *seguridad* jurídica (si no está claro el contenido de la norma tampoco estará clara cuál es nuestra situación frente al Derecho) o la *igualdad en la aplicación de la ley* (las dudas interpretativas que genera una norma con déficit de racionalidad lingüística ensanchan la discrecionalidad interpretativa e intensifican así la desigualdad en la aplicación del derecho).

*2. Racionalidad sistémica.*

Puesto que las normas se insertan en un sistema normativo más amplio puede decirse que una norma es racional, desde el punto de vista sistémico, si su inserción en el sistema no plantea problemas gratuitamente, esto es, problemas que podrían evitarse. Cuando, por el contrario, la entrada en vigor de la norma en el sistema genera disfunciones, o serias dudas interpretativas, o plantea problemas de relevancia cabe decir que la norma es poco o nada racional. Así sucede, por ejemplo, cuando la norma presenta discordancias o desajustes conceptuales con otras normas del ordenamiento sobre la misma materia; o cuando reproduce, mezclándolos en su texto, preceptos de otras normas de jerarquía y competencia diferentes; o cuando no consigna con precisión las disposiciones que siguen vigentes y las que quedan total o parcialmente derogadas; o cuando establece regulaciones no exhaustivas que generan lagunas; o cuando incorpora la regulación de materias muy diferentes a la que constituye su objeto principal.

La racionalidad sistémica sirve también a importantes valores jurídicos, como la certeza en el conocimiento del derecho vigente, la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley. Así, una norma que presenta desajustes conceptuales o terminológicos con otras normas del ordenamiento genera inseguridad, incrementa la discrecionalidad de los operadores jurídicos y con ello la desigualdad en la aplicación del derecho. Y lo mismo cabe decir cuando la norma no incorpora una tabla de vigencias precisa y exhaustiva conformándose con la clásica fórmula de la derogación expresa indeterminada[5], pues entonces la decisión sobre qué normas siguen vigentes y cuáles han quedado derogadas se deriva a los operadores jurídicos; o cuando se generan lagunas que han de ser integradas mediante la interpretación (y por tanto con un cierto grado de discrecionalidad) por los operadores jurídicos.

*3. Racionalidad teleológica y pragmática (efectividad, eficacia, eficiencia).*

Si el derecho ha de ser también contemplado como un instrumento para solventar problemas o para alcanzar fines y objetivos sociales (y esta es una visión particularmente acentuada en el Estado social), entonces cobra importancia otro tipo de racionalidad que en términos generales atiende a consideraciones teleológicas y pragmáticas. Se trata, en efecto, de una racionalidad que busca la utilidad y eficacia social y política de las normas y que por tanto tendrá en cuenta: en qué medida permitirá la norma lograr los objetivos planteados (efectividad-idoneidad); o en qué medida es indispensable, en el sentido de que no exista un género de intervención igualmente idóneo pero menos lesivo o gravoso (efectividad-necesidad); o si se lograrán los objetivos perseguidos a un coste satisfactorio (eficiencia-proporcionalidad); o en qué medida cabe prever su cumplimiento por los destinatarios (eficacia-factibilidad). Desde este aspecto de la racionalidad, por ejemplo, no basta con que las normas reconozcan derechos, sino que deben asegurar también su realización efectiva, de modo que tiene sentido preguntarse por su idoneidad o capacidad para ello y por su factibilidad. Como debe asegurarse también que la realización o el cumplimiento de las normas no acarree consecuencias negativas no deseadas o en todo caso desproporcionadas, de modo que tiene sentido preguntarse por sus efectos. Por lo demás, es claro que este es un aspecto de la racionalidad de las normas que, a diferencia de los dos anteriores, puede calificarse como *no formal* o *de fondo*, pues implica una evaluación de los contenidos normativos en conexión con los objetivos que con ellas se persiguen, con su adecuación a la posterior ejecución y con los efectos que de ellas se derivan y los costes (no sólo económicos) que suponen.

*4. Racionalidad ética o axiológica.*

El Derecho también puede ser visto como un orden normativo que incorpora una pretensión de legitimidad o justicia y por eso las normas pueden ser también

**5** Me refiero a la fórmula «quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente». Esta fórmula no señala expresamente cuáles son las normas que quedan derogadas, sino que sólo dice que están derogadas las que se opongan a lo establecido en la norma nueva. Pero esta apreciación (que existe oposición o contradicción) es una decisión interpretativa, y por tanto discrecional, de modo que diferentes intérpretes podrán entender cosa distinta a propósito de si una norma está o no derogada.

evaluadas desde el punto de vista de su adecuación axiológica. Así, una norma puede juzgarse irracional desde el punto de vista ético por prescribir comportamientos inmorales o por perseguir fines ilegítimos, y esa irracionalidad puede medirse de acuerdo con los criterios morales que se estimen apropiados o incluso con los principios constitucionales. En todo caso es importante señalar que este nivel de racionalidad desarrolla una función más bien negativa que constructiva[6].

Pues bien, la técnica normativa suele presentarse con frecuencia como un discurso que se vincula sólo a los aspectos formales de la racionalidad normativa, y a veces incluso sólo al nivel lingüístico. Esta ha sido, por ejemplo, la línea defendida durante algún tiempo por la obra de GRETEL, una aportación de técnica legislativa pionera en España que tuvo la virtud de poner a disposición de nuestra cultura jurídica todo el instrumental generado por la cultura germánica y la anglosajona en materia de redacción y composición de normas (*Gesetzestechnik* y *Legislative Drafting*)[7].

Que la técnica normativa se desentienda de la racionalidad axiológica de las normas resulta comprensible, al menos si se mantiene una concepción del derecho como expresión de la voluntad política que no ha de coincidir necesariamente con una moral "correcta"; es decir, una concepción que entiende que el derecho es básicamente una manifestación de fuerza y no (o no necesariamente) un trasunto de la moral. Menos comprensible resulta, sin embargo, que la técnica normativa haga abstracción de los factores más pragmáticos o politológicos ligados a la calidad normativa.

Qué duda cabe que el sentido (o uno de los sentidos) del derecho es dirigir o guiar la conducta de los individuos, y en esta medida debe ser "previsible", debe ser una guía para la acción que proporcione seguridad; y por eso interesa su calidad formal. Pero si el derecho es contemplado también como un instrumento para conseguir resultados o lograr ciertos fines sociales, entonces la calidad de las normas no depende únicamente de su formalización sino también y de forma esencial de su capacidad para lograr los objetivos que constituyen su razón de ser[8]. Muy brevemente, la racionalidad formal (o la previsibilidad) no agota la racionalidad del derecho. La racionalidad del derecho comprende también otros factores no formales que tienen que ver con su idoneidad, costes, factibilidad y consecuencias.

## IV. SOBRE EL PAPEL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN EL CONTROL DE CALIDAD DE LAS NORMAS.

Los Consejos Consultivos participan en el procedimiento de elaboración de ciertas normas (en particular de los proyectos de ley y de reglamento mediante los

**6** ATIENZA, M. *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, p.39.
**7** Me refiero a las obras de GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *La forma de las leyes,* Barcelona, Bosch, 1986; y *Curso de Técnica Legislativa*, CEC, Madrid, 1989.
**8** Cfr. GALIANA, A. "La actividad legislativa en el estado social de derecho", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm.2, 1999.

que el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa y su potestad reglamentaria) mediante un trámite de consulta sobre los textos que se elevan a la aprobación del Consejo de Gobierno[9]. Como regla general este trámite de consulta en el procedimiento de elaboración de textos normativos (sea la consulta preceptiva o sea facultativa) consiste en emitir dictámenes no vinculantes *fundados en derecho*, salvo que la autoridad consultante requiera la valoración de los aspectos de *oportunidad* o conveniencia[10]. Ello significa que se verifica fundamentalmente el respeto a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del ordenamiento jurídico, así como que se hayan seguido los trámites procedimentales legalmente establecidos para la elaboración de disposiciones de carácter general. La regla general es, por tanto, que la función consultiva en el procedimiento de elaboración de las normas consiste en hacer un *control*[11] *de orden puramente jurídico* sobre los textos examinados. Tiene sentido entonces plantear la cuestión de si en el desempeño de su función consultiva de control jurídico (o sea, cuando el dictamen no es de oportunidad) pueden los Consejos Consultivos hacer también un control de técnica normativa. Y, en su caso, hasta dónde puede o debe llegar este control.

Es evidente que excluir la posibilidad de que los Consejos evalúen los aspectos de técnica normativa que afectan al texto examinado es mantener un concepto cicatero y pobre del control jurídico que realizan[12]. De hecho, en el ejercicio de su función consultiva los Consejos –abanderados en esto por el Consejo de Estado- vienen pronunciándose también sobre aspectos de técnica normativa y no es inusual que en sus memorias anuales destaquen este apartado. Es más, las normas reguladoras de algunos Consejos suelen prever que en su Memoria Anual

**9** Entre las competencias de los Consejos Consultivos se encuentra la emisión de dictámenes sobre los anteproyectos de leyes, proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general y proyectos de decretos legislativos. En todo caso, la extensión de estas competencias varía en los diferentes Consejos. Por ejemplo, mientras que en algún caso se exige el informe para todos los "proyectos de disposiciones reglamentarias", en la mayoría de los casos esa exigencia se limita a los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de las leyes, dejando fuera los llamados reglamentos independientes. Y mientras que en el ámbito de algunos Consejos se exige el informe sobre todos los anteproyectos de ley, en otros esta exigencia se ciñe sólo a los anteproyectos de algunas leyes específicas.

**10** Se prevé esta posibilidad de solicitar valoraciones de oportunidad en el ámbito de los Consejos Consultivos de Andalucía (art.3, Ley 4/2005), Islas Baleares (art.3.2, Ley 5/1993), Castilla y León (art.2, Ley 1/2002), Castilla-la Mancha (art.39, Ley 11/2003), Extremadura (art.2.2, Ley 16/2001), Galicia (art.3.2, Ley 9/1995), La Rioja (art.2.1, Ley 3/2001), Comisión Jurídica Asesora de Cataluña (art.13.4, Ley 5/2005), Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (art.2, Ley 10/1994). Para el resto de los Consejos Consultivos esta posibilidad se prohíbe expresamente (Aragón, Canarias, Murcia, Navarra) o implícitamente (País Vasco).

**11** Obviamente la palabra "control" se utiliza aquí en el sentido amplio de *comprobación o evaluación*, no por tanto en el sentido (muy usual en el lenguaje jurídico) de que el resultado de esa comprobación o evaluación concluya con una decisión vinculante.

**12** El Consejo de Estado, en su Memoria Anual del año 1997, dejó clara la importancia de velar por el "orden correcto" de la ley proyecta, por la "correcta redacción" del texto proyectado (uso de las mayúsculas, orden de las disposiciones, expresiones, puntuación, reiteraciones excesivas, errores gramaticales), por su "coherencia interna", por la "precisión técnico-jurídica" (homogeneización de las expresiones y de los conceptos, remisiones, concordancias con otras normas o con otros órdenes normativos, confusa concepción de los principios y conceptos jurídicos manejados), por la "exhaustividad" del texto (insuficiencias o falta de concreción de supuestos), por la "no redundancia", etc.

puedan incorporarse las sugerencias oportunas para la mejora de la técnica normativa[13].

Y sin embargo no parece que haya unanimidad sobre los *aspectos* que forman parte de ese control de técnica normativa y sobre su *alcance*. Más exactamente, así como la verificación de las características "formales" (redacción y composición) de los textos examinados suele aceptarse sin problemas, el examen de otros rasgos "no formales" (como la idoneidad y factibilidad de la norma, sus posibles consecuencias, etc.) es visto en ocasiones como una inaceptable intromisión en la esfera de libertad política del autor de la norma. Pero además, incluso cuando se acepta la posibilidad de extender el control de técnica normativa a los defectos no formales, se plantea la duda de si estos pueden ser objeto de observaciones o reparos en todo caso o sólo cuando, por la entidad y gravedad de sus efectos, pueda considerarse afectada la legalidad de la norma.

Esta "duda", sin embargo, merece una observación: aunque es evidente que (casi) todo defecto de calidad normativa puede terminar siendo (dependiendo de la entidad de sus efectos) un defecto de legalidad, sostener que los defectos no formales de las normas sólo pueden ser objeto de consideraciones o reparos cuando puedan suponer una infracción del ordenamiento equivale pura y simplemente a privar de sentido y autonomía al control de técnica normativa, haciéndolo operativo sólo como control de legalidad. Pero -a mi juicio- esta restricción del control de calidad normativa ni es necesaria ni quizás tampoco adecuada.

Los defectos de técnica normativa son "graduales", lo que significa que pueden presentarse de manera más o menos intensa y que por consiguiente pueden tener efectos más o menos graves. Cuando un defecto (o los efectos que produce) no sea muy grave podrá dar lugar a la mera "descalificación" de la norma por deficiente calidad normativa; en cambio, cuando el defecto sea tan grave que incluso pueda quedar afectado algún principio básico del ordenamiento podrá dar lugar a la "descalificación jurídica" de la norma. En el primer caso, constatar el defecto equivale a sostener que *la norma podría mejorar*, que podría ser «mejor» desde el punto de vista de la calidad normativa. En el segundo, constatar el defecto equivale a sostener que *la norma podría ser inválida.* Dicho de manera sintética, el juicio de técnica normativa hasta un cierto nivel cualifica a la norma (como buena o mala) y a partir de otros niveles la califica (como válida o inválida)[14].

Es evidente que el segundo supuesto entraría dentro del control de legalidad propio de la función consultiva, y por ello no plantea ningún problema afirmar que los Consejos Consultivos pueden realizar un control de técnica normativa cuando los

**13** Así, el artículo 25 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-la Mancha prevé que en la Memoria Anual del Consejo puedan incorporarse las sugerencias oportunas "para la mejora de la actuación administrativa y de la técnica legislativa".

**14** Cfr. MARCILLA, G. Racionalidad legislativa. *Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación.* CEPC, Madrid, 2005, pp.336 y ss.

déficit de calidad de las normas afecten a su legalidad, lo que normalmente dará lugar a consideraciones o reparos esenciales. Lo que plantea problema (y lo que de hecho resulta más cuestionado) es si pueden los Consejos hacer consideraciones para la mejora de la calidad de las normas cuando los déficit de calidad no resulten invalidantes. Y esta pregunta –claro está– cobra particularmente sentido con relación a los defectos no formales (factibilidad, idoneidad…), porque en este caso se considera que, si no se ha pedido dictamen de oportunidad, se estaría invadiendo la esfera de libertad política del autor de la norma.

En realidad, esta reticencia a ampliar el control de técnica normativa de los Consejos Consultivos a los aspectos no formales de las normas reposa a mi juicio en una concepción demasiado legalista de la creación normativa, según la cual la libertad política del autor de la norma sólo está constreñida o limitada por los aspectos puramente jurídicos (o de respeto al ordenamiento). Es decir, reposa en una concepción que entiende que fuera de los aspectos jurídicos de las normas no existe ningún otro aspecto vinculado sino que se abre el campo de la libertad política, y que, por tanto, «todo lo que no es juicio de legalidad es juicio de oportunidad o conveniencia». O dicho de otro modo: es esta idea de que lo que no es legalidad es oportunidad, junto con la interdicción de los juicios de oportunidad, lo que –como afirma algún autor– "restringe fuertemente el ámbito de lo que podría y quizás debería ser valorado o aconsejado"[15].

Ahora bien, la ecuación rigurosa «todo lo que no es legalidad es oportunidad» es demasiado rígida: entre la pura oportunidad o conveniencia política y las exigencias de respeto al ordenamiento tiene que haber un espacio intermedio para la calidad normativa. Si se quiere, *más allá de los juicios de legalidad y de oportunidad existe también espacio para un juicio de técnica normativa;* un juicio que mide, no la mayor o menor conveniencia u oportunidad de la norma, ni tampoco su ajuste a la legalidad vigente, sino su "calidad". Recabar la opinión sobre este punto ha sido precisamente uno de los objetivos del cuestionario.

Y una última precisión sobre esta evaluación de la calidad normativa por parte de los Consejos Consultivos.

Antes se ha dicho que los defectos de calidad normativa son graduales, lo que significa que, dependiendo de la entidad de sus efectos, podrán dar lugar a la mera descalificación de la norma por "deficiente calidad normativa" o incluso a su "descalificación jurídica". Pues bien, esta distinción gradual entre las puras deficiencias de calidad normativa y los problemas de legalidad puede articularse perfectamente a través de la fórmula *reparo no-esencial/reparo esencial*, que se haya muy extendida en la praxis de algunos Consejos, o de otras fórmulas análogas. Ello no obstante, la gradualidad de los defectos de calidad normativa plantea una cuestión práctica: la de cómo deslindar, ante un concreto defecto, entre un puro problema de calidad normativa (merecedor de un reparo no esencial) y un problema de legalidad

**15** SANTAMARÍA, J.A. "Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de…", cit., p. 89.

(merecedor de un reparo esencial). Y esta cuestión, lamentablemente, parece difícil de resolver "en abstracto"; es decir, parece difícil (si no imposible en muchos casos) establecer en abstracto reglas o criterios objetivos que nos permitan saber de manera concluyente, ante un defecto X, cuándo puede decirse simplemente que la calidad de la norma podría mejorar y cuándo habría que decir que su legalidad queda afectada. Es obvio que doctrinalmente podrían construirse algunas reglas orientativas al respecto, pero ello no evitará que la evaluación de este punto quede derivada a cada supuesto concreto.

## V. PRECISIONES SOBRE EL CUESTIONARIO.

Vaya por delante que nuestra pretensión no ha sido confeccionar un cuestionario *exhaustivo*, ni sobre todas las cuestiones de técnica normativa que pudieran plantearse en general, ni tampoco sobre todas las que pudieran plantearse en particular en el ámbito de la función consultiva que los Consejos realizan. La primera pretensión habría sido excesiva y difícil de alcanzar para nosotras y su resultado seguramente fatigoso para quienes han tenido la amabilidad de contestar el cuestionario. La segunda (centrarse en las concretas cuestiones de técnica normativa que se presentan en la práctica diaria de los Consejos) también resultaba compleja para quienes no conocen con la necesaria precisión los problemas específicos de la praxis consultiva. El cuestionario ha pretendido tan sólo *suscitar el debate* sobre algunos aspectos centrales vinculados a la calidad de las normas y muy especialmente sobre el papel de la función consultiva en su mejora.

De hecho, sobre este último punto laten en el trasfondo del cuestionario algunas preguntas concretas: ¿Deben los CC[16] hacer observaciones o reparos (esenciales o no esenciales) al defecto X en algún supuesto? ¿Hay al menos algún caso en que esas observaciones o reparos deban ser esenciales?; esto es, ¿puede el defecto X llegar a tener efectos tan graves en algún caso que deba ser objeto de un reparo esencial? ¿Deben los CC realizar un control de *pura* técnica normativa sobre el aspecto o defecto X ; es decir, aunque no esté en juego la legalidad de la norma?

Para ordenar las preguntas y facilitar las conclusiones se ha optado por estructurar el cuestionario en tres apartados. El primero (apartado A) se centra en los aspectos más formales de calidad normativa; en concreto en los más vinculados a la racionalidad lingüística y comunicativa y a la racionalidad sistémica. El segundo (apartado B) se centra en los aspectos más de fondo de la calidad normativa; en concreto en los juicios de idoneidad, necesidad y factibilidad de las normas, que están más vinculados a la racionalidad pragmática y cuya inclusión en el control de técnica normativa de los Consejos Consultivos suscita más reparos. El tercero (apartado C) se orienta a recabar una opinión más general sobre los aspectos que nos permiten hablar de calidad de las normas, así como sobre la importancia de las directrices de técnica normativa y el papel de los Consejos en su promoción.

**16** De ahora en adelante, y con el propósito de hacer más ligera la redacción, para hacer referencia a los Consejos Consultivos se utilizará en muchas ocasiones la abreviatura CC.

Por lo demás, es evidente que las cuestiones se han planteado en muchos casos de forma puramente aproximativa y en algunos sentidos incompleta. Conviene insistir por ello en que el objetivo principal que ha guiado el cuestionario ha sido suscitar el debate y la reflexión. Este Cuestionario es pues, tan sólo, un punto de partida.

Pero es también sólo un punto de partida en otro sentido adicional. Es posible que algunas de las preguntas no hayan sido formuladas con todo el acierto y la precisión deseables. De hecho, las múltiples consideraciones y sugerencias realizadas por quienes han tenido la amabilidad de contestarlo no solo han enriquecido las conclusiones que cabe extraer del mismo, sino que ponen de relieve que, incluso ciñéndonos a la intervención del los CC en el proceso de elaboración de las normas, la tarea de escrutar la multiplicidad de aspectos relevantes para la calidad normativa es ardua y compleja. Por ello, seguramente, en el futuro se podrá hacer mejor.

## VI. ANÁLISIS DEL CUESTIONARIO.

*Advertencia previa.*

Puesto que los diferentes aspectos que nos permiten hablar de calidad normativa pueden agruparse en niveles de racionalidad, tiene interés analizar también el cuestionario con esta división de niveles, y ello porque –como se ha señalado en el epígrafe 4- aunque la evaluación de los aspectos de técnica normativa más formales no suele plantear mayores problemas, la evaluación de los aspectos no formales suscita en muchos casos una especial resistencia. Agrupar los defectos en niveles de racionalidad permite visualizar mejor la opinión sobre este punto.

### A) Sobre la importancia conferida a los distintos defectos de racionalidad normativa (y sobre la relevancia de los mismos a efectos de su eventual control por parte de los Consejos Consultivos).

Se analiza aquí la opinión sobre dos cuestiones: 1ª) ¿Deberían los Consejos Consultivos hacer observaciones o reparos a los distintos defectos de técnica normativa en algún supuesto? 2ª) ¿Puede un determinado defecto de calidad normativa llegar a tener efectos tan serios que, por estar en juego la legalidad de la norma, la observación o reparo deba ser esencial?

El análisis de estas dos cuestiones se ha estructurado a través de dos Tablas.

La Tabla 1 responde a la primera cuestión e indica *la relevancia atribuida a las diferentes faltas o defectos de técnica normativa a efectos de un eventual control por los Consejos Consultivos.* Más concretamente, que un defecto de técnica normativa es relevante significa que, al menos en algunos supuestos, debería ser objeto de observación o reparo por parte del Consejo Consultivo. El *índice de relevancia de cada defecto aparece a la derecha de la tabla e indica el porcentaje* de participantes que lo consideran relevante. Se ha calculado poniendo en relación el número de res-

puestas que consideran que tales defectos merecen una observación o reparo (esencial o no esencial) con el total de respuestas emitidas (105). La fórmula de cálculo es, por tanto, la siguiente: [B + C + (B y C)][17] / 105.

La Tabla 2 responde a la segunda cuestión e indica la *importancia atribuida a las faltas o defectos de técnica normativa entre quienes los consideran relevantes*. Que un defecto de técnica normativa es importante significa que sus efectos, en ocasiones, pueden ser de tal entidad que incluso podría quedar afectada la legalidad de la norma. La tabla 2, por tanto, muestra la opinión sobre qué defectos de técnica normativa pueden tener consecuencias más serias. El *grado de importancia* de cada defecto es el índice que aparece a la derecha de la tabla e indica qué porcentaje, entre quienes lo consideran relevante, entienden que puede llegar a afectar a algún valor del ordenamiento. Se ha calculado ponderando el número de respuestas que señalan que el defecto en cuestión podría dar lugar incluso a un reparo esencial (precisamente por llegar a afectar a algún valor importante del ordenamiento) sobre el número total de respuestas que le atribuyen relevancia. La fórmula de cálculo es, por tanto, la siguiente: C[18]/ [B + C + (B y C)].

**1º. Racionalidad lingüística o comunicativa.**

Cuestiones implicadas: 1, 2, 3, 4 y 9.

*Tabla 1.*

*Relación de faltas o defectos (de racionalidad lingüística) ordenados según el número de participantes que los consideran relevantes*, en el sentido de que entienden que en algún supuesto merecen una observación o reparo (esencial o no esencial).

| *Tipo de defecto* | *Índice de relevancia* |
|---|---|
| - Falta de Claridad lingüística y comunicativa (cuestión 1)<br>105 [(31 + 69 + 5)] /105 | **1** |
| - Falta de Concordancia terminológica y conceptual (cuestión 4)<br>105 [(67 + 29 + 9)] /105 | **1** |
| - Falta de Estructura y sistemática (cuestión 3)<br>102 [(65 + 34 + 3)] /105 | **0.97** |
| - Falta de Concisión y simplicidad (cuestión 2)<br>93 [(70 + 18 + 5)] /105 | **0.89** |
| - Exceso de remisiones (cuestión 9)<br>85 [(58 + 18 + 9)] /105 | **0.81** |
| *Valor medio de los índices de relevancia* | *0.93* |

**17** Las respuestas que señalan B, más las que señalan C, más las que señalan B y C simultáneamente.
**18** A los efectos de determinar el número de C (respuestas que señalan la posibilidad de un reparo u observación esencial) las respuestas que señalan B y C se han contabilizado como C.

*Tabla 2.*

*Relación de defectos (de racionalidad lingüística) ordenados según el grado de importancia que les atribuyen quienes los consideran relevantes en algún supuesto.*

| *Tipo de defecto* | | | | *Grado de importancia* |
|---|---|---|---|---|
| - Claridad lingüística | ..... | Cuestión 1 | ..... | 74/105 = **0.70** |
| - Concordancia | ..... | Cuestión 4 | ..... | 38/105 = **0.36** |
| - Estructura y sistemática | ..... | Cuestión 3 | ..... | 37/102 = **0.36** |
| - Regulación expresa | ..... | Cuestión 9 | ..... | 27/85 = **0.32** |
| - Concisión/simplicidad | ..... | Cuestión 2 | ..... | 23/93 = **0.25** |

*Valor medio de los grados de importancia……0.40*

*Análisis.*

A. El *índice de relevancia* de los defectos lingüísticos o comunicativos es muy elevado (valor medio: 0.93), lo que significa que se trata de un nivel de racionalidad muy valorado. Es decir, que un elevadísimo número de participantes (el 93%) considera que los CC deben hacer observaciones o reparos (esenciales o no esenciales) a estos defectos en algún supuesto. Sólo el «exceso de remisiones a otros preceptos normativos» es considerado un defecto relevante por un número de participantes algo menor que los otros defectos lingüísticos (índice de relevancia: 0.81).

B. El valor medio del *grado de importancia* de estos defectos es de 0.40 (muy parecido al de los defectos sistemáticos y al de los defectos no formales, que es de 0.45 y 0.44 respectivamente), lo que significa que sólo el 40% de quienes consideran que estos defectos son relevantes piensan que en algunos casos pueden tener efectos de tal entidad que podrían afectar a algún valor básico del ordenamiento, por lo que merecerían un reparo esencial. Con todo, destaca sobre los demás, por arriba, la «falta de claridad lingüística», con un grado de importancia muy superior al del resto de los defectos lingüísticos (0.70). Como destaca también, ahora por abajo, la «falta de concisión y simplicidad», con un grado de importancia muy bajo (0.25).

C. El grado de importancia de estos defectos corre prácticamente paralelo a su índice de relevancia, lo que significa que los defectos considerados relevantes por un mayor número de participantes son también los considerados más importantes. Con una excepción: la «falta de concisión y simplicidad» de la norma, que tiene un índice de relevancia mayor que el exceso de remisiones (0.89 frente a 0.81) y un grado de importancia más bajo (0.25 frente a 0.32).

**2º. Racionalidad Sistémica.**

Cuestiones implicadas: 4, 5, 6, 7, 8, 10.

*Tabla 1.*

*Relación de faltas o defectos (de racionalidad sistémica) ordenados según el número de respuestas que los consideran relevantes*, en el sentido de que entienden que en algún supuesto merecen una observación o reparo (esencial o no esencial).

| *Tipo de defecto* | *Índice de relevancia* |
|---|---|
| - Falta de Concordancia terminológica y conceptual (cuestión 4)..... 105 [(67+ 29 + 9)] /105 | **1** |
| - Falta de tabla de vigencias exhaustiva (cuestión 10)..... 98 [(56 + 34 + 8)] /105 | **0.93** |
| - Regulación de materias muy diferentes (cuestión 8)..... 93 [(56 + 28 + 9)] /105 | **0.89** |
| - Regulación no exhaustiva o lagunosa (cuestión 5)..... 73 [(52 + 19 + 2)] /105 | **0.70** |
| - Reproducción de preceptos de otras normas (cuestión 7)..... 70 [(15 + 45 + 10)] /105 | **0.67** |

*Valor medio de los índices de relevancia……0.84*

*Tabla 2.*

*Relación de defectos (de racionalidad sistémica) ordenados según el grado de importancia que les atribuyen quienes los consideran relevantes en algún supuesto.*

| *Tipo de defecto* | | | *Grado de importancia* |
|---|---|---|---|
| - Reproducir preceptos normativos | ..... Cuestión 7 | ..... | 55/70 = **0.79** |
| - Tabla de vigencias imprecisa | ..... Cuestión 10 | ..... | 42/98 = **0.43** |
| - Regular materias muy diferentes | ..... Cuestión 8 | ..... | 7/93 = **0.40** |
| - Falta de concordancia | ..... Cuestión 4 | ..... | 38/105 = **0.36** |
| - Regulación no exhaustiva. | ..... Cuestión 5 | ..... | 21/73 = **0.29** |

*Valor medio de los grados de importancia……0.45*

*Análisis.*

A. El valor medio de los *índices de relevancia* de los defectos sistémicos es muy elevado (valor medio: 0.84), lo que significa que se trata de un nivel de racionalidad muy valorado; es decir, que un elevado número de participantes (el 84%) considera que los CC deben hacer observaciones o reparos a estos defectos en algún supuesto. Con una sola excepción: «la reproducción de preceptos de otras normas», que tiene un índice de relevancia de 0.67. Por lo demás, también merece destacarse que «la regulación no exhaustiva o lagunosa» es considerada un defecto relevante por un número de participantes algo menor que los otros defectos sistemáticos, pero en cualquier caso elevado (índice de relevancia: 0.70)

B. El valor medio del índice de importancia de estos defectos es de 0.45, muy parecido, aunque algo superior, al de los defectos lingüísticos (0.40) y al de los defectos no formales (0.44). Esto significa que sólo aproximadamente la mitad de quienes consideran que estos defectos son relevantes piensan que en algunos casos pueden tener efectos de tal entidad que podrían afectar a algún valor básico del ordenamiento, por lo que merecerían un reparo esencial. Con todo, destaca muy por encima de los demás «la reproducción de preceptos normativos», que tiene el grado de importancia más alto (0.79) de todos los defectos. Como destaca también, ahora por abajo, la «regulación no exhaustiva o lagunosa», que tiene un índice de importancia muy bajo (0.29).

C. A diferencia del nivel lingüístico, no se observa aquí un paralelismo entre el índice de relevancia y el grado de importancia, lo que significa que los defectos considerados relevantes por un mayor número de participantes no son los considerados más importantes. Destaca en este sentido la «reproducción de preceptos normativos», con el índice de relevancia más bajo (0.67) y el grado de importancia más alto (0.79), lo que significa que aunque son menos los que consideran que este defecto es relevante casi un 80% de ellos entiende que en algunos casos puede tener efectos de tal entidad que podrían afectar a algún valor básico del ordenamiento, por lo que merecerían un reparo esencial. Y destaca asimismo la «falta de concordancia terminológica y conceptual», con el índice de relevancia más alto (1) y uno de los grados de importancia más bajos (0.36).

**3º. Racionalidad teleológica y pragmática.**

Cuestiones implicadas: 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21 y 22.

*Tabla 1.*

*Relación de faltas o defectos ordenados según el número de respuestas que los consideran relevantes*, en el sentido de que entienden que en algún supuesto merecen una observación o reparo (esencial o no esencial).

| *Tipo de defecto* | *Índice de relevancia* |
|---|---|
| - Dificultades para identificar los objetivos (cuestión 12)<br>96 [(75 + 19 + 2)] /105 | **0.91** |
| - Falta de factibilidad (cuestión 17)<br>88 [(37 + 42 + 9)] /105 | **0.84** |
| - No dar audiencia a los colectivos potencialmente interesados, aunque ésta no fuese preceptiva (cuestión 22)<br>79 [(47 + 31 + 1)] /105 | **0.75** |
| - Falta de idoneidad (cuestión 13)<br>78 [(48 + 29 + 1)] /105 | **0.74** |
| - Falta de necesidad (cuestión 15)<br>77 [(47 + 30)] /105 | **0.73** |

- Consecuencias muy negativas (cuestión 16) .....**0.73**
77 [(28 + 45 + 4)] /105
- No contemplar con precisión suficiente los medios necesarios para ser puesta en práctica (cuestión 18).....**0.66**
70 [(57 + 13)] /105

*Cuestión 20: Supuesto polémico de factibilidad: reconocimiento en los EEAA de derechos que afecten derechos o expectativas legítimas de otra Comunidad Autónoma o de sus ciudadanos…….....……..0.67
71[19] /105
*Cuestión 19: Supuesto polémico de factibilidad: reconocimiento en los EEAA de derechos cuya satisfacción es costosa.....0.47
50 (50)[20]/105

*Valor medio de los índices de relevancia……0.76*

*Tabla 2.*
*Relación de defectos (de racionalidad pragmática) ordenados según el grado de importancia que les atribuyen quienes los consideran relevantes en algún supuesto*

| ***Tipo de defecto*** | | | ***Grado de importancia*** |
|---|---|---|---|
| - Consecuencias negativas ..... | Cuestión 16 | ..... | 49/77 = **0.64** |
| - Factibilidad ..... | Cuestión 17 | ..... | 51/88 = **0.58** |
| Previsión de medios ..... | Cuestión 18 | ..... | 13/70 = 0.19 |
| - Audiencia a colectivos interesados | Cuestión 22 | ..... | 32/79 = **0.40** |
| - Necesidad ..... | Cuestión 15 | ..... | 30/77 = **0.39** |
| - Idoneidad. ..... | Cuestión 13 | ..... | 30/78 = **0.38** |
| - Identificación de los objetivos | Cuestión 12 | ..... | 21/96 = **0.22** |

*Valor medio de los grados de importancia……0.44*

*Análisis.*

A. El valor medio de los *índices de relevancia* de los defectos no formales (**0.76**) es sensiblemente menor que el de los defectos formales (0.93, para los lingüísticos y 0.84 para los sistemáticos). Esto significa que hay más reticencias para evaluar estos aspectos que para evaluar los aspectos formales, lo que seguramente obedece al temor a invadir la esfera política del autor de la norma. Pero hay una excepción, por arriba: «la dificultad para identificar los objetivos de la norma», que tiene

**19** Se cuentan las respuestas B, que señalan la falta de factibilidad como razón por la que se objetaría.
**20** Sólo se cuentan las respuestas B, que señalan la falta de factibilidad como razón por la que se objetarían. No así las respuestas C, que incorporan una razón ajena a la factibilidad.

un índice de relevancia del 0.91, lo que significa que el 91% de las respuestas lo consideran un defecto relevante.

Por lo demás, la falta de «factibilidad» también tiene un índice de relevancia bastante alto (0.84), y sin embargo el supuesto polémico de factibilidad implicado en la cuestión 19 tiene un índice de relevancia bastante más bajo (0.47). Ello parece poner de relieve que muchos de los que entienden que la factibilidad es una exigencia de calidad normativa que debería ser "controlada" por los Consejos Consultivos no consideran que la dificultad o imposibilidad de realizar derechos costosos sea un supuesto de falta de factibilidad.

B. El valor medio del *grado de importancia* es de 0.44, prácticamente igual que el de los niveles de racionalidad lingüística (0.40) y sistemática (0.45). Esto significa que aunque son menos los que atribuyen relevancia a los defectos no formales, el porcentaje de ellos que consideran que en algunos casos pueden tener consecuencias muy serias (y que merecerían por ello un reparo esencial) es prácticamente el mismo que en los defectos no formales. Con todo, hay una excepción: «la dificultad para identificar los objetivos», que tiene un grado de importancia muy bajo (0.22).

C. Tampoco hay en este nivel de racionalidad una relación directa entre los defectos considerados relevantes por un mayor número de participantes y aquellos a los que se les atribuye mayor importancia (y se les considera merecedores en algún supuesto de una observación esencial). Así, la «dificultad para identificar los objetivos» es el defecto considerado relevante por un mayor número de participantes (el 91 %). Sin embargo, su índice de importancia es el más bajo de todos (0.22), lo que significa que sólo un 22% de quienes atribuyen relevancia a este defecto consideran que en algunos casos podría tener efectos serios y ser, en consecuencia, objeto de un reparo esencial.

El caso opuesto lo representa las «consecuencias muy negativas» de una norma. Este es uno de los defectos de la tabla con un índice de relevancia menor (0.73). Sin embargo su índice de importancia es el más alto de todos (0.64), lo que significa que el 64% de quienes atribuyen relevancia a este defecto consideran que en algunos supuestos especialmente graves podría ser objeto de un reparo esencial.

**B) Sobre la extensión o alcance del control de calidad normativa de los Consejos Consultivos.**

Se examina aquí el grado de compromiso de los CC con el control de (pura) calidad normativa, y por tanto la pregunta implicada es: *¿Deben los CC realizar un control de (pura) calidad normativa sobre el aspecto o defecto X aunque no esté en juego la legalidad de la norma?* Esta pregunta –como se advertía en el apartado 4- tiene especial interés en relación con aspectos tan polémicos como la factibilidad, idoneidad, necesidad..., por el temor que existe a invadir el espacio de libertad política del autor de la norma.

Se utilizan para el análisis dos tablas.

La Tabla 3 recoge la opinión sobre los rasgos de calidad normativa que deberían cumplir las normas.

La Tabla 4 pretende identificar qué aspectos de la calidad de las normas formarían parte del control de *pura* calidad normativa de los CC; es decir, sobre qué aspectos o sobre qué defectos se podrían formular consideraciones o reparos aunque no estuviera en juego la legalidad de la norma por no quedar afectados principios esenciales del ordenamiento.

*Tabla 3.*
*Relación de rasgos de calidad normativa que deberían cumplir las normas.*

| ***Mínimos de calidad lingüística exigible*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Que sea clara, esté bien estructurada y no plantee groseras dudas interpretativas y/o aplicativas…….....……..……....(Cuestión 26.3ª) | **97%** |

| ***Mínimos de calidad sistémica exigible*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Que esté redactada en una correcta técnica jurídica…….....(Cuestión 26.2ª) | **95%** |
| - Que establezca claramente las normas que permanecen vigentes y las que han quedado derogadas…….…….….....(Cuestión 26.5ª) | **89%** |
| - Que no reproduzca innecesariamente preceptos de otras normas…...……..(Cuestión 26.4ª) | **82%** |
| *Valor medio……89%* | |

| ***Mínimos de calidad (no formal) exigible*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Que identifique con claridad los objetivos que persigue.…….....……...(Cuestión 26.7ª) | **75%** |
| - Que sea idónea para alcanzar los objetivos que persigue, necesaria y factible..(Cuestión 26.8ª) | **74%** |
| *Valor medio……74.5%* | |

| ***Otros mínimos de calidad exigible*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Que incorpore el uso de los géneros masculino y femenino cuando proceda…….....…….....……....(Cuestión 26.6ª) | **25%** |

*Tabla 4.*

*Relación de defectos de técnica normativa ordenados según el porcentaje de respuestas que les atribuyen relevancia* ***siempre****, es decir, incluso cuando, por la escasa entidad de sus efectos, no esté en juego la legalidad de la norma.*

Se ha calculado teniendo en cuenta el número de respuestas que consideran que un defecto de ese tipo merece un reparo (no esencial) aun cuando no resulte afectado un valor básico del ordenamiento. La fórmula de cálculo es, por tanto, la siguiente: [**B + (B y C)] /105.**

| *TIPO DE DEFECTO* | *% RESPUESTAS QUE LE ATRIBUYEN RELEVANCIA SIEMPRE* |
|---|---|
| Falta de Concordancia terminológica y conceptual (cuestión 4) | 72% |
| (67 + 9)/105 | |
| Falta de Concisión y simplicidad (cuestión 2) | 71% |
| (70 + 5)/105 | |
| Falta de Estructura y sistemática (cuestión 3) | 65% |
| (65 + 3)/105 | |
| Falta de Regulación expresa (no remisiones) (cuestión 9) | 64% |
| (58 + 9)/105 | |
| Falta de Claridad lingüística y comunicativa (cuestión 1) | 34% |
| (31 + 5)/105 | |
| *Valor medio de los porcentajes* | *61%* |
| Regulación de materias muy diferentes (cuestión 8) | 62% |
| (56 + 9)/105 | |
| Falta de tabla de vigencias exhaustiva (cuestión 10) | 61% |
| (56 + 8)/105 | |
| Regulación no exhaustiva o lagunosa (cuestión 5) | 52% |
| (52 + 3)/105 | |
| Reproducción de preceptos de otras normas (cuestión 7) | 24% |
| (15 + 10)/105 | |
| *Valor medio de los porcentajes* | *50%* |
| Falta de idoneidad (cuestión 13) | 47% |
| (48 + 1)/105 | |
| No dar audiencia a los colectivos potencialmente interesados, aunque ésta no fuese preceptiva (cuestión 22) | 46% |
| (47 + 1)/105 | |
| Falta de necesidad (cuestión 15) | 45% |
| (47)/105 | |
| Falta de factibilidad (cuestión 17) | 44% |
| (37 + 9)/105 | |
| Consecuencias muy negativas (cuestión 16) | 30% |
| (28 + 4)/105 | |
| *Valor medio de los porcentajes* | *42%* |

No incorporar el uso del masculino y femenino (cuestión 11)...…….....22%
(20 + 3)/105
*Valor medio……22%*

*Tabla 5.*
*Otras cuestiones relacionadas.-*

| ***Rasgos de buena técnica normativa*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Que las competencias autonómicas en los EEAA estén redactadas de forma detallada y pormenorizada…….....…….....…….....**73%** (Cuestión 6) | |

| ***Relevancia del dictamen de los expertos en la evaluación de defectos no formales*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - ¿Considera relevante contar con el criterio de expertos no jurídicos a los efectos de evaluar la idoneidad, necesidad y factibilidad de la norma examinada? (Cuestión 23). | |
| - En desacuerdo..... | **40%** |
| - De acuerdo..... | 52% |
| - No contesta..... | 8% |

| ***Sobre el papel de los CC en la mejora de la calidad de las normas*** | ***% respuestas que se muestran de acuerdo*** |
|---|---|
| - Si el CC entendiera que una norma es poco o nada idónea ¿Debería estar habilitado para sugerir alternativas más idóneas al autor de la norma? (Cuestión 14). | |
| - En desacuerdo..... | 34% |
| - De acuerdo..... | **66%** |

*Análisis.*

A. El porcentaje de los que piensan que los rasgos de calidad normativa examinados son mínimos de calidad que habría que exigir a una norma (Tabla 3) es bastante elevado (97%, 89% y 74.5% en los niveles lingüístico, sistémico y no formal, respectivamente), aunque se aprecia una diferencia significativa entre los rasgos de calidad formal y los rasgos de calidad no formal.

Además, en un supuesto importante desde el punto de vista de la racionalidad sistémica en los Estados descentralizados, como es el de la regulación de las competencias en los EEAA, son también bastantes (73%) lo que consideran que su redacción detallada y pormenorizada (y por consiguiente no vaga o imprecisa) cons-

tituye una buena técnica normativa a efectos de evitar posteriores conflictos de competencias, es decir, conflictos cuyo objeto es dirimir a quien corresponde una competencia concreta (vid. Tabla 5, cuestión 6); aunque por motivos distintos (en concreto, porque al regular pormenorizadamente puede cercenarse la libertad política posterior) sólo a un 57% le merece una valoración positiva esta técnica de redacción (vid. cuestión 25).

B. El porcentaje de los que piensan que el CC puede hacer consideraciones o reparos a los defectos de calidad normativa aunque no quede afectada la legalidad de la norma (Tabla 4) es mucho más bajo que el anterior (61%, 50% y 42% en los niveles lingüístico, sistémico y no formal, respectivamente). Esto significa que hay una reticencia a extender el control de la función consultiva a los defectos de técnica normativa, lo que seguramente obedece a que muchos consideran que la libertad política o la libertad de configuración normativa es un impedimento a efectos de realizar observaciones o sugerencias para la mejora de la calidad de las normas[21].

C. En todo caso, la reticencia comentada es bastante menor en relación con los defectos formales que en relación con los no formales.

Esta mayor reticencia a controlar los defectos no formales de calidad normativa seguramente obedece a que se tiene de ellos una visión diferente a los defectos formales. Los defectos *formales* suelen ser vistos como "fallos" o "errores" en la plasmación de la voluntad normativa, de modo que hacer sugerencias sobre los mismos para la mejora de la calidad normativa no se considera una invasión de la libertad política del autor de la norma. En cambio, hay una cierta tendencia a considerar los aspectos *no formales* de calidad normativa como cuestiones de oportunidad o conveniencia, de modo que hacer consideraciones o sugerencias sobre los mismos suele ser visto como una inaceptable intromisión en la libertad política del autor de la norma.

Por lo demás, esta idea de que los rasgos no formales suelen ser vistos como cuestiones de oportunidad o conveniencia, se expresa también, implícitamente, en la cuestión 23 (vid. tabla 5), a propósito de la relevancia del dictamen de los expertos no jurídicos en la evaluación de rasgos no formales de las normas (en concreto, la idoneidad, la necesidad y la factibilidad). Las respuestas a esta cuestión muestran que son muchos los que consideran que los expertos no son importantes o necesarios para

**21** La Tabla 4 exige una observación. En la mayoría de las cuestiones vinculadas a esta Tabla las respuestas B y C no son incompatibles. Las respuestas B indican la posibilidad de un reparo aunque no esté en juego la legalidad de la norma (por no quedar afectado un valor importante del ordenamiento). Las respuestas C indican la posibilidad de que el reparo sea esencial cuando (por la entidad de los efectos que el defecto produce) pudiera verse afectada la legalidad de la norma. Por tanto, las respuestas B y C podían señalarse simultáneamente y la fiabilidad de los datos que ofrece esta Tabla depende de que se haya entendido así. Son muchos los que han entendido que esta posibilidad existía y, cuando lo han estimado oportuno, han señalado simultáneamente ambas respuestas. Con todo, no cabe descartar que algunos hayan entendido que sólo debían señalar una alternativa y que, debido a que en muchos casos entre B y C sólo había una diferencia de grado, hayan indicado C cuando estaban de acuerdo con B y C. Si este error se hubiera producido algunos de los porcentajes de esta tabla deberían interpretarse al alza.

la evaluación de estos rasgos (40%). Pero no considerar relevante el criterio de los expertos equivale en cierto modo a entender que la evaluación de estos rasgos (idoneidad, necesidad y factibilidad) es un juicio de oportunidad o conveniencia (del mismo modo que considerar relevante el criterio de los expertos equivale a entender que la idoneidad, necesidad y factibilidad son cuestiones controlables u objetivables; en todo caso no absolutamente libres o "políticas").

D. De todas formas, que exista una cierta reticencia a evaluar los aspectos no formales de la calidad normativa (posiblemente por entender que son cuestiones de oportunidad o conveniencia sobre las que el CC "no puede" entrar) no significa que no se consideren aspectos relevantes de la calidad de las normas que debieran poder ser controlados. Lo primero (que son aspectos relevantes de la calidad de las normas) aparece reflejado –no importa recordarlo– en la Tabla 3, cuestión 26.8ª, que muestra cómo el 74% consideran que la idoneidad, necesidad y factibilidad son mínimos de calidad que deberían cumplir las normas. Lo segundo (que debieran poder ser controlados) se muestra en la cuestión 14 (tabla 5), donde un 66% considera que, ante un defecto no formal de calidad (en este caso, la idoneidad), los CC deberían estar habilitados para sugerir al legislador alternativas más idóneas.

E. Una mención especial merece el «uso exclusivo del masculino». Sólo un 25% considera que el uso simultáneo del masculino y femenino sea un rasgo exigible de calidad normativa. Y en consonancia con ello, sólo un 22% piensa que los CC deberían hacer observaciones o reparos al uso exclusivo del masculino cuando no quede afectada la legalidad de la norma.

**C) Sobre la necesidad y el carácter de las directrices de técnica normativa.**

Cuestiones vinculadas: 24, 27, 28 y 29.

Se reproducen a continuación las cuestiones formuladas y los porcentajes de respuestas.

---

- ¿Cree que **la proliferación normativa** y la **regulación de una misma materia por normas de procedencia y jerarquía diversa** es una de las principales causas de la deficiente calidad normativa? (cuestión 24)

  - Sí, pero es el precio a pagar por la descentralización del poder normativo estatal que caracteriza a los actuales sistemas jurídicos…….**10%** (5 A + 6 A y B)

  - Sí, pero muchos de los defectos que genera (inconsistencias, lagunas, redundancias, etc.) podrían evitarse utilizando una buena técnica normativa….....**78%** (76 B + 6 A y B)

- No, los hechos arriba descritos no afectan, en general, negativamente a la calidad de las normas…….....……14% (15 C)

---

- ¿Cree necesario contar con algún tipo de **directrices de técnica normativa** para garantizar la calidad de las normas? (cuestión 27)

- Sí……**93%**
- No…….7%

---

- En caso de considerar necesarias las directrices de técnica normativa ¿qué **forma o rango** cree que deberían tener? (cuestión 28)

- Forma de Ley o Decreto …….....18%
- Instrucciones de orden interno……..…….....…..**73.5%**
- No deben ser objeto de ninguna regulación jurídica.....…7%
- No contesta…….....1%

---

- Al margen de las observaciones de técnica normativa que los Consejos Consultivos efectúan en sus dictámenes ¿Considera que **deberían impulsar también, a través de sus Memorias,** el establecimiento de directrices de técnica normativa? (cuestión 29)

- Sí…….....…**90%**
- No……..……..…….....…….9%

---

*Análisis*.

Un 94% (82 personas) de quienes piensan que la proliferación normativa y la regulación de una materia por normas diferentes es una de las principales causas de la deficiente calidad normativa (87 personas) cree que esto podría evitarse utilizando una buena técnica normativa (vid. cuestión 24). Asimismo, una inmensa mayoría de los consultados (el 93%) considera necesario contar con directrices de técnica normativa para garantizar la calidad de las normas (vid. cuestión 27). Entre ellos, el 73.5% piensa que deberían ser simplemente Instrucciones de orden interno; el 18% creen que deberían tener forma de Ley o Decreto y el 7% considera que no deberían ser objeto de ninguna regulación jurídica (vid. cuestión 28).

Por lo demás, una mayoría también muy grande (el 90%) piensa que los Consejos Consultivos deberían impulsar el establecimiento de directrices normativas a través de sus memorias anuales (vid. cuestión 29).

**D) Conclusiones.**

*1. Sobre la relevancia atribuida a los defectos de calidad normativa, a efectos de su eventual evaluación o control por los CC.*

*1º Los **aspectos formales** de calidad normativa son considerados por un gran número de participantes exigencias mínimas de calidad que habrían de cumplir las normas (97% y 89% para los aspectos lingüísticos y sistémicos, respectivamente).*

***Además, no hay apenas reticencias a que los CC evalúen (hagan consideraciones o reparos, esenciales o no esenciales, ante) los defectos formales de calidad normativa**. En concreto, un 93% piensa esto con relación a los defectos de racionalidad lingüística (falta de claridad, falta de concordancia terminológica o conceptual, falta de estructura y sistemática, falta de concisión y simplicidad y exceso de remisiones a otras normas). Y un 84% piensa lo mismo con relación a los defectos de racionalidad sistémica (faltas de concordancia entre distintas normas del sistema, de precisión en la tabla de vigencias, de exhaustividad en la regulación, así como la incorporación en una norma de regulaciones jurídicas absolutamente ajenas a su objeto y la reproducción de otros preceptos normativos).*

> *a. Con todo, **destaca por su menor relevancia** la «reproducción de preceptos de otras normas», de la que sólo un 67% piensa que debe ser objeto de observaciones por parte del CC. Asimismo, sólo un 70 % considera que los «defectos de exhaustividad o lagunas» deben ser objeto de observaciones por parte del CC.*

*2º Los **aspectos no formales** de calidad normativa (en particular la idoneidad, necesidad y factibilidad) son considerados exigencias mínimas de calidad de las normas por un número significativamente menor de participantes (74.5%).*

***En consonancia con ello, hay más reticencias para evaluar (hacer consideraciones o reparos, esenciales o no esenciales, ante) estos aspectos que para evaluar los aspectos formales:** el porcentaje de quienes consideran que los defectos no formales (idoneidad, consecuencias, necesidad, factibilidad) deben ser evaluados por los CC es del 76%, un porcentaje sensiblemente menor que el referido a los defectos formales.*

*Con todo, **destaca como muy relevante** la «dificultad para identificar los objetivos» de la norma, que se considera relevante por un número muy elevado de respuestas (el 91%). Ello tal vez se explique porque aunque es un defecto vinculado a la evaluación de otros rasgos no formales de la norma (idoneidad, factibilidad, necesidad) está también muy ligado a la racionalidad lingüística. Y este es un nivel de racionalidad altamente valorado.*

*Pero **destaca también como poco relevante** un supuesto polémico de factibilidad: el «reconocimiento de derechos cuya satisfacción es costosa». Mientras que*

*la falta de factibilidad en general se considera relevante por un 84%, el reconocimiento de derechos cuya satisfacción es costosa y por tanto difícil sólo se considera relevante por un 47%. Ello parece poner de relieve que muchos de los que entienden que la factibilidad es una exigencia de calidad normativa que debiera ser evaluada no consideran que la dificultad o imposibilidad de realizar derechos costosos sea un supuesto de falta de factibilidad.*

*2. Sobre la importancia atribuida a los defectos de calidad normativa.*

***1º. A pesar de la mayor resistencia a evaluar (o hacer reparos a) los aspectos no formales que los formales, la importancia que se les atribuye entre quienes los consideran relevantes es prácticamente la misma en ambos casos:*** *en ambos casos, aproximadamente la mitad (45%) de quienes entienden que estos defectos deben ser evaluados por el CC consideran que pueden tener consecuencias muy serias (como afectar a algún principio importante del ordenamiento), al punto de poner en juego incluso la legalidad de la norma.*

*a. Con todo,* ***destaca muy por encima*** *de los demás «la reproducción de preceptos normativos», a la que el 79% de quienes la consideran relevante le atribuyen importancia (de hecho tiene el grado de importancia más alto de todos los defectos). Como destaca también por arriba la «falta de claridad lingüística», a la que el 70% de quienes la consideran relevante le atribuyen importancia, y las «consecuencias muy negativas de una norma», considerada importante por un 64% de quienes le atribuyen relevancia.*

*b.* ***Destacan*** *asimismo, ahora* ***como poco importantes,*** *la «dificultad para identificar los objetivos» de la norma, a la que sólo el 22% de quienes la consideran relevante le atribuyen efectos importantes; y la «falta de concisión y simplicidad», considerada importante sólo por el 25% de quienes la consideran relevante. También a la «regulación no exhaustiva o lagunosa» atribuyen efectos importantes sólo el 29 % de los que la consideran relevante.*

2º *En general,* ***los defectos lingüísticos considerados relevantes por un mayor número de participantes son también los considerados importantes por un número mayor de participantes****. Con una sola excepción: la «falta de concisión y simplicidad» de la norma, que tiene un índice de relevancia mayor que el exceso de remisiones (0.89 frente a 0.81) y un grado de importancia más bajo (0.25 frente a 0.32).*

*3º* ***En cambio, dentro del nivel sistémico y de los defectos no formales*** *no se observa un paralelismo entre el índice de relevancia y el grado de importancia, lo que significa que* ***los defectos considerados relevantes por un mayor número de participantes no son los considerados más importantes.***

*Dentro del **nivel sistémico** destaca en este sentido la «reproducción de preceptos normativos», con el índice de relevancia más bajo (0.67) y el grado de importancia más alto (0.79), lo que significa que aunque son menos los que consideran que este defecto es relevante, un 79% de ellos entiende que en algunos casos puede tener efectos de tal entidad que podrían afectar a algún valor básico del ordenamiento, por lo que merecerían un reparo esencial. Y destaca asimismo la «falta de concordancia terminológica y conceptual», con el índice de relevancia más alto (1) y uno de los grados de importancia más bajos (0.36).*

*Y, dentro de los **defectos no formales,** la «dificultad para identificar los objetivos» es el defecto considerado relevante por un mayor número de respuestas (el 91%), y sin embargo su índice de importancia es el más bajo de todos* (0.22). Esto significa que sólo un 22% de quienes atribuyen relevancia a este defecto considera que en algunos casos podría tener efectos serios y ser, en consecuencia, objeto de un reparo esencial. *El caso opuesto lo representa las «consecuencias muy negativas de una norma». Este es uno de los defectos de la tabla con un índice de relevancia menor (0.73). Sin embargo su índice de importancia es el más alto de todos (0.64), lo que significa que el 64% de quienes atribuyen relevancia a este defecto consideran que en algunos supuestos especialmente graves podría ser objeto de un reparo esencial.*

*3. Sobre el grado de compromiso de los CC con la evaluación de pura calidad normativa. (Relevancia atribuida a los defectos de calidad normativa cuando no está en juego la legalidad de la norma).*

*1º Aunque los **aspectos formales** de calidad normativa son considerados por un gran número de participantes exigencias mínimas de calidad de las normas (97% y 89% para los aspectos lingüísticos y sistemáticos, respectivamente), **son bastantes menos los que consideran que,** cuando no esté en juego la legalidad de la norma, **los CC pueden realizar consideraciones de (pura) calidad normativa sobre estos aspectos (61% y 50%** para los aspectos lingüísticos y sistemáticos, respectivamente).*

*2º Aunque los **aspectos no formales** de calidad normativa (en particular la idoneidad, necesidad y factibilidad) también son considerados exigencias mínimas de calidad de las normas por un número significativo de participantes (74.5%), **son bastantes menos (42%) los que consideran que,** aunque no esté en juego la legalidad de la norma, **los CC pueden realizar consideraciones de (pura) calidad normativa** sobre estos aspectos.*

*3º **Comparación**. De lo anterior se desprende que, cuando no está en juego la legalidad de la norma (porque los efectos de las deficiencias analizadas no sean de gran entidad), hay una reticencia a que los CC evalúen los defectos de calidad de las normas. Sin embargo, hay una **reticencia mayor a hacer consideraciones sobre los defectos no formales** que sobre los defectos formales.*

*Esta mayor reticencia seguramente obedece al temor a invadir la esfera de libertad política del autor de la norma. O sea, a que se considera que se estarían haciendo valoraciones de oportunidad que el CC no puede realizar. De hecho, esta es una cuestión que se confiesa expresamente en algunas de las "observaciones libres" que se han hecho al cuestionario (vid. Anejo 3).*

*Y paralelamente, la mayor predisposición a hacer consideraciones sobre los defectos formales de técnica normativa tal vez obedece a que estos suelen ser vistos como simples "fallos" o "errores" en la plasmación de la voluntad normativa, de modo que hacer valoraciones o sugerencias sobre los mismos no se considera una invasión de la libertad política del autor de la norma.*

*4º De todas formas, que exista una cierta reticencia a evaluar los* ***aspectos no formales*** *de la calidad normativa (posiblemente por entender que son cuestiones de oportunidad o conveniencia sobre las que el CC "no puede" entrar) no significa que no se consideren* ***aspectos de la calidad de las normas que debieran poder ser controlados****. Lo primero (que la idoneidad, necesidad, factibilidad y consecuencias son mínimos de calidad que habría que exigir a una norma) lo considera el 74.5% de los consultados. Lo segundo (que debieran poder ser evaluados por los CC) se muestra en la cuestión 14, donde un 66% considera que, ante un defecto no formal de calidad (en este caso, la idoneidad) los CC deberían estar habilitados para sugerir al legislador alternativas más idóneas.*

*5º Por último, sólo un 25% considera que el* ***uso simultáneo de los dos géneros*** *es un mínimo de calidad que habría que exigirle a una norma. Y es un porcentaje todavía menor (el 22%) el que considera que ante un defecto de este tipo los CC deberían hacer consideraciones en todo caso, es decir incluso si no se trasluce un tratamiento discriminatorio.*

*4. Sobre la necesidad y rango de las directrices de técnica normativa.-*

*1º Hay un alto porcentaje de confianza en la técnica normativa como modo de garantizar y mejorar la calidad de las normas. La inmensa mayoría de las respuestas (el 93%) considera* ***necesario*** *contar con directrices de técnica normativa para ello.*

*2º Entre ellos, el 73.5% piensa que deberían ser simplemente* ***Instrucciones de orden interno****; el 18% creen que deberían tener forma de Ley o Decreto y el 7% considera que no deberían ser objeto de ninguna regulación jurídica.*

*3º Por lo demás, una mayoría también muy grande (el 90%) piensa que los Consejos Consultivos deberían impulsar el establecimiento de directrices normativas a través de sus memorias anuales. Como algún Consejo Consultivo (en bloque) indica expresamente: "aunque no sea este el objeto de la Memoria, sí es una buena oportunidad para recordar algunas de las directrices, al menos las que con más frecuencia se incumplen".*

***Cuadro Resumen.***

***Rasgos de calidad que se consideran exigibles*** (Tabla 3)

**Formales**

- Lingüísticos……97%
- Sistemáticos……..89%

**No formales**……74.5%
**Género**……25%

***¿Sobre qué defectos de calidad normativa deben los CC hacer observaciones o reparos (esenciales o no esenciales)?*** (Defectos de calidad normativa relevantes a efectos de su consideración por los CC. Tablas 1).

**Formales**

- Lingüísticos……..93%
- Sistemáticos…….84%

**No formales**……76%
**Género**……..29%

***¿Qué defectos pueden llegar a tener efectos tan serios o de tal entidad que incluso pudiera quedar afectada la legalidad de la norma (y merecer por consiguiente un reparo esencial)?*** (Grado de importancia atribuido a los distintos defectos por quienes los consideran relevantes. Tablas 2).

**Formales**

- Lingüísticos……..40%
- Sistemáticos…….45%

**No formales**……44%
**Género**……..33%

***¿Sobre qué defectos deben los CC realizar una evaluación o control de (pura) calidad normativa? O sea, ¿sobre qué defectos puede realizar un control aunque no esté afectada la legalidad de la norma?*** (Defectos relevantes "siempre". Tabla 4).

**Formales**

- Lingüísticos……..61%
- Sistemáticos…….50%

**No formales**……42%
**Género**……..22%

***¿Son necesarias las directrices de técnica normativa? ¿Qué rango o forma deberían tener? ¿Deberían los CC los CC impulsar, a través de sus Memorias Anuales, el establecimiento de estas directrices?***

Es **necesario** contar con directrices de técnica normativa ……....93%

Deberían ser **Instrucciones de orden interno**….....73.5% (frente al 18% (forma de ley o decreto) y al 7% (no forma jurídica).

Los CC **deberían impulsar** el establecimiento de tales directrices a través de sus Memorias Anuales……..90%

## *ANEJO 1. Cuestionario Previo.*

Se reproduce a continuación el cuestionario previo, tal y como fue remitido a los miembros de los Consejos Consultivos.

### CUESTIONARIO PREVIO
### *Sobre el Papel de la Función Consultiva en la Calidad de las Normas*

A. SOBRE LOS JUICIOS QUE AFECTAN A LA **INTELIGIBILIDAD** Y **SISTEMATICIDAD** DE LAS NORMAS.

1. ¿Cree que los **defectos lingüísticos o comunicativos** de la norma proyectada (pésima sintaxis, o expresiones altamente vagas o ambiguas, o que inducen a confusión por no ajustarse a la terminología jurídica vigente) deberían ser objeto de alguna consideración o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque tales defectos son sólo una cuestión de estilo.
B Sí, deberían ser objeto de un reparo no esencial, porque el déficit comunicativo que acarrean o los problemas interpretativos que pueden generar después son lo bastante importantes como para que deban ser reparados.
C Sí, podrían ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando tales defectos sean tan graves que puedan afectar a la seguridad jurídica.

2. ¿Cree que si la normas objeto de consulta contiene **artículos excesivamente extensos** debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque la extensión de un precepto es sólo una cuestión de estilo.
B Sí debería ser objeto de un reparo no esencial, pues la excesiva extensión del precepto puede dificultar su comprensión.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo u objeción esencial, cuando la extensión del precepto pueda inducir a una grave confusión sobre su contenido normativo.

3. ¿Cree que los **defectos de estructura y sistemática** de la norma proyectada deberían ser objeto de alguna observación u objeción por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque tales defectos son sólo una cuestión de estilo.
B Sí, deberían ser objeto de una consideración o reparo no esencial, pues los defectos de sistemática pueden generar dudas o controversias interpretativas.
C Sí, podrían ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando tales defectos fueran tan graves y las dudas interpretativas tan seguras o previsibles, que pudiera quedar afectada la seguridad jurídica.

4. ¿Cree que las **faltas o defectos de concordancia** dentro de la norma proyectada (por ejemplo, desajustes terminológicos), o entre la norma proyectada y la regulación ya existente sobre la misma materia deberían ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues en la medida en que no signifiquen auténticas contradicciones normativas, carecen de relevancia jurídica.
B Sí, deberían ser objeto de un reparo no esencial, pues las faltas o defectos de concordancia o desajustes con otros textos normativos pueden generar dudas o controversias interpretativas.
C Sí, podrían ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando tales faltas o defectos de concordancia fueran tan serios que pudiera quedar afectada la seguridad jurídica.

5. ¿Cree que si la norma proyectada presenta **lagunas o regulaciones no exhaustivas** debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues el contenido y grado de exahustividad de la regulación es una decisión que corresponde al autor de la norma.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues una regulación no exahustiva o lagunosa deriva la integración de las lagunas a los operadores jurídicos, incrementando así la discrecionalidad interpretativa.
C Sí, debería ser objeto incluso de un reparo u objeción esencial, pues al derivarse la integración de la laguna a los operadores jurídicos podría quedar afectada la seguridad jurídica y la igualdad en la aplicación de la ley.

6. ¿Considera que la **redacción detallada y pormenorizada de las competencias** autonómicas en los Estatutos de Autonomía constituye una buena técnica normativa, a efectos de evitar conflictos de competencias?

A Sí, porque esta técnica de redacción clarifica el deslinde de competencias, lo que evitará o disminuirá los conflictos.
B No, porque esta técnica de redacción aumentará los supuestos en que las Comunidades Autónomas podrán reivindicar competencias propias con ocasión de normas dictadas por el Estado en ejercicio de competencias más genéricas.

7. ¿Cree que si la norma proyectada **reproduce preceptos de otras normas** (por ejemplo, normas autonómicas que reproducen legislación estatal básica, o reglamentos que reproducen preceptos de la ley que desarrollan) debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque de este modo se facilita un conocimiento más completo de la regulación de la materia.

B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, porque al mezclar preceptos de diverso rango y carácter puede inducir a confusión sobre qué determinaciones pertenecen a la norma proyectada y cuáles a las normas que se reproducen.

C Sí, debería ser objeto incluso de un reparo esencial cuando se alteren las normas reproducidas, porque en ese caso podrían vulnerarse los principios de jerarquía normativa o competencia.

8. ¿Considera que una norma que incorpora la **regulación de materias muy diferentes** a la que constituye su objeto principal debería ser objeto de alguna observación o reparo por el Consejo Consultivo?

A No, esta práctica no debería ser objeto de ningún reparo por el Consejo Consultivo

B Sí, debería ser objeto de un reparo u observación no esencial, pues la buena técnica normativa aconseja que cada norma tenga un objeto claro de regulación.

C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando la disparidad entre las materias reguladas fuera tal que la seguridad jurídica pudiera verse lesionada como consecuencia de este hecho.

9. ¿Considera que el exceso de **remisiones normativas**, tanto externas (a otros textos normativos) como internas (a preceptos del mismo texto normativo) debería ser objeto de algún reparo u objeción por parte del Consejo Consultivo?

A No, puesto que el uso de remisiones normativas es una técnica a la que libremente puede acudir el autor de la norma.

B Sí, debería ser objeto de un reparo u objeción no esencial, pues un exceso de remisiones reporta más inconvenientes (reducción de la inteligibilidad o comprensibilidad de la norma) que ventajas (simplificación y economía normativa).

C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, si el exceso de remisiones dificulta significativamente la comprensión directa de la norma, en grave detrimento de la seguridad jurídica.

10. Si la **tabla de vigencias** que acompaña a la norma examinada **no consigna con precisión** las disposiciones que siguen vigentes y las que quedan total o parcialmente derogadas, ¿considera que debería ser objeto de algún reparo u objeción por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque la derogación tácita es una técnica derogatoria tan válida como la expresa, pues produce los mismos efectos.

B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues la falta de precisión y exhaustividad de la tabla de vigencias puede introducir confusión sobre las normas que permanecen o dejan de estar en vigor en detrimento de la seguridad jurídica.

C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando por la importancia de la materia regulada o por la cantidad y variedad de modificaciones normativas producidas, la falta de indicación precisa y exhaustiva de las normas vigentes o derogadas pueda afectar gravemente a la seguridad jurídica.

11. ¿Considera que una norma que no incorpore los **géneros masculino y femenino** en las expresiones que lo admitan (por ejemplo Secretario o Secretaria) debería ser objeto de una observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque el uso simultáneo y sistemático de los géneros femenino y masculino pueden convertir al texto en farragoso e intrincado, y además es norma en la gramática española la utilización del masculino como comprensivo de los dos géneros.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, porque reproduce en los textos jurídicos un lenguaje sexista que podría y debería evitarse.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando el uso exclusivo del masculino pueda traslucir un tratamiento discriminatorio.

*Si lo desea, utilice este espacio adicional para ampliar las respuestas a lo preguntado en este apartado, mostrar una opinión que disienta de las ofrecidas en el test o hacer referencia a su experiencia en el Consejo Consultivo.*

_____
_____
_____

B. Sobre los juicios de **idoneidad, necesidad y factibilidad** de la norma examinada.

12. ¿Considera que un proyecto normativo que plantee **dificultades para identificar los objetivos** que persigue debería ser objeto de alguna observación, reparo u objeción por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque el conocimiento de los objetivos no es muy relevante para la evaluación de la norma.
B Sí, debería ser objeto de una observación no esencial, porque la identificación de los objetivos es necesaria para evaluar la idoneidad y necesidad de la norma.
C Sí, podría ser objeto incluso de una observación u objeción esencial, cuando la falta de transparencia de los objetivos a perseguir no permitiese en absoluto evaluar la idoneidad y necesidad de la norma.

13. ¿Considera que la **falta de idoneidad** de la norma examinada **para alcanzar los objetivos que persigue** debería ser objeto de algún reparo u observación por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues la valoración de la idoneidad sólo corresponde al autor de la norma.
B Sí, debería ser objeto de un reparo o consideración no esencial, pues una norma no idónea resulta superflua.
C Sí, podría ser objeto incluso de una objeción esencial. Así sucedería si la norma examinada fuese un reglamento de desarrollo, pues si no resultara idóneo para completar la disposición legal violentaría el mandato legal de desarrollo. Y así sucedería también si la norma fuese una ley que limitara bienes o derechos, pues al producirse esta limitación sin conseguir nada a cambio podría resultar inconstitucional.

14. Si el Consejo Consultivo entendiera que la norma examinada es poco o nada idónea, ¿cree que debería estar habilitado para **sugerir alternativas más idóneas** al autor de la norma?

A No, el Consejo Consultivo no debe ser "colegislador".
B Sí, el Consejo Consultivo debería ayudar a mejorar la calidad normativa.

15. ¿Considera que una norma que **no es necesaria** (en el sentido de que lesiona o limita bienes o derechos existiendo alternativas menos gravosas para alcanzar los objetivos que persigue) debería ser objeto de algún reparo u observación por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues la valoración de la necesidad de la norma sólo corresponde al autor de la norma.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues si el autor de la norma cuenta con alternativas menos gravosas para alcanzar los fines perseguidos, debe preferir éstas.
C Sí, debería ser objeto incluso de un reparo u objeción esencial, pues, al existir alternativas normativas menos gravosas, se estaría produciendo una lesión injustificada de bienes o derechos.

16. ¿Considera que una norma que previsiblemente tenga **consecuencias** muy negativas debería ser objeto de algún reparo u observación por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues la evaluación de las consecuencias sólo corresponde al autor de la norma.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues evitar en lo posible los previsibles efectos negativos de las normas constituye una exigencia de buena técnica normativa.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, si la consecuencia previsible fuera la lesión de bienes o derechos.

17. ¿Considera que si la norma examinada fuera poco o nada **factible** (es decir, si no pudiera ser fácilmente cumplida por los ciudadanos y puesta en práctica

por los poderes públicos) debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues la factibilidad de las normas carece de relevancia jurídica.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues la factibilidad de una norma constituye una exigencia de buena técnica normativa.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando la falta de factibilidad de la norma pueda violar derechos o defraudar expectativas legítimas.

18. Si el informe que acompaña a la norma examinada no contempla **pormenorizadamente los medios materiales y personales** previstos para ser puesta en práctica, ¿Cree que debería ser objeto de algún reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues se presupone que el autor de la norma ha previsto todos los medios materiales y humanos para ser puesta en práctica, aunque no los detalle pormenorizadamente.
B Sí, podría ser objeto de un reparo no esencial, cuando la falta de detalle de los medios generase dudas sobre las posibilidades reales de puesta en práctica de la norma.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando la previsión de medios sea tan necesaria para la puesta en práctica de la norma que no pueda excusarse un informe que los contemple de manera detallada.

19. Si la norma examinada es un Estatuto de Autonomía que incorpora o reconoce **derechos cuya efectiva satisfacción es costosa** (o sea, implica importantes previsiones económicas), ¿Cree que debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, porque dicho reconocimiento constituye un avance en la realización del Estado Social.
B Sí, merecería una observación no esencial, porque en la medida en que tales derechos no sean satisfechos (bien porque la situación económica no lo permita, bien porque la política económica se oriente en otra dirección) defraudarán las expectativas que generan.
C Sí, merecería incluso una observación o reparo esencial, porque de este modo se compromete en exceso la acción política futura.

20. Si la norma examinada es un Estatuto de Autonomía que reconoce a los ciudadanos de esa Comunidad Autónoma **derechos que pueden afectar directa o indirectamente derechos o expectativas de otra Comunidad Autónoma o de sus ciudadanos**, ¿cree que debería ser objeto de alguna observación o reparo por parte del Consejo Consultivo?

A No, pues un Estatuto de Autonomía es una Ley orgánica estatal, y en la medida en la que se ajuste o no vulnere la Constitución puede reconocer derechos.
B Sí, pues un Estatuto de Autonomía, por cuanto norma pactada y bilateral de naturaleza y contenido específico, no puede vincular a otras partes del Estado, y por tanto no queda garantizada la factibilidad de tales derechos.

21. La legislación de las Comunidades Autónomas suele establecer un **trámite de audiencia** preceptivo para determinados colectivos interesados en el procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales. Considera que el de su Comunidad Autónoma es:

A Demasiado amplio.
B Demasiado reducido.
C Correcto.

22. Si a juicio del Consejo Consultivo no se hubiera dado **audiencia a todos los colectivos** potencialmente interesados, aunque aquélla no fuese preceptiva, ¿debería ser objeto la norma proyectada de algún reparo u objeción?

A No, pues la decisión sobre los colectivos que deben ser oídos corresponde al autor de la norma.
B Sí, debería ser objeto de un reparo no esencial, pues cuanto mayor sea el número de interesados consultados, mayor será el conocimiento de la realidad a regular y la aceptación de la norma.
C Sí, podría ser objeto incluso de un reparo esencial, cuando no se hubiera consultado colectivos con intereses legítimos en la norma proyectada.

23. A los efectos de evaluar la idoneidad, necesidad y factibilidad de la norma examinada, ¿considera relevante que el Consejo Consultivo cuente con el criterio de **expertos** no jurídicos?

A No, el criterio de los expertos no es relevante para evaluar la idoneidad, necesidad y factibilidad de la norma.
B Sí, el criterio de los expertos es muy importante, y en ocasiones imprescindible para asegurar la presencia de esas cualidades en la norma.

*Si lo desea, utilice este espacio adicional para ampliar las respuestas a lo preguntado en este apartado, mostrar una opinión que disienta de las ofrecidas en el test o hacer referencia a su experiencia en el Consejo Consultivo.*

_____

_____

_____

C. Sobre la **calidad de las normas**.

24. ¿Cree que **la proliferación normativa** y la **regulación de una misma materia por normas de procedencia y jerarquía diversa** es una de las principales causas de la deficiente calidad normativa?

A Sí, pero es el precio a pagar por la descentralización del poder normativo estatal que caracteriza a los actuales sistemas jurídicos.
B Sí, pero muchos de los defectos que genera (inconsistencias, lagunas, redundancias, etc.) podrían evitarse utilizando una buena técnica normativa.
C No, los hechos arriba descritos no afectan, en general, negativamente a la calidad de las normas.

25. ¿Qué opinión le merece que una **norma fundamental** (por ejemplo, un Estatuto de Autonomía) contenga una **regulación amplia** (porque regula muchas materias) y **pormenorizada** (porque cierra muchos aspectos de la regulación de esas materias)?

A Positiva, porque de este modo es la propia norma fundamental la que fija definitivamente la regulación de muchas materias, que queda así "blindada".
B Negativa, porque al regular tantas cosas y tan pormenorizadamente limita o cercena la acción política posterior.

26. ¿Qué **mínimos de calidad** considera que habría que exigir a una norma? (Señale con una cruz cada afirmación con la que esté de acuerdo):

A Que respete el procedimiento y se adecue al ordenamiento jurídico.
B Que esté redactada con una correcta técnica jurídica.
C Que sea clara, esté bien estructurada y no plantee groseras dudas interpretativas y/o aplicativas.
D Que no reproduzca innecesariamente preceptos de otras normas de jerarquía y competencia diferentes.
E Que establezca claramente las normas que permanecen vigentes y las que han quedado derogadas.
F Que incorpore el uso de los géneros masculino y femenino cuando proceda.
G Que identifique con claridad los objetivos que persigue.
H Que sea idónea para alcanzar los objetivos que persigue, necesaria, y factible.

27. ¿Cree necesario contar con algún tipo de **directrices de técnica normativa** para garantizar la calidad de las normas?

A Sí, creo que contar con directrices de técnica normativa es necesario para garantizar la calidad de las normas.
B No, creo innecesarias las directrices de técnica normativa.

28. En caso de considerar necesarias las directrices de técnica normativa ¿qué **forma o rango** cree que deberían tener?

A Forma de Ley o Decreto.
B Instrucciones de orden interno.
C No deben ser objeto de ninguna regulación jurídica.

29. Al margen de las observaciones de técnica normativa que los Consejos Consultivos efectúan en sus dictámenes ¿Considera que deberían impulsar también, a través de sus Memorias, el establecimiento de directrices de técnica normativa?

A Sí.
B No.

*Si lo desea, utilice este espacio adicional para ampliar las respuestas a lo preguntado en este apartado, mostrar una opinión que disienta de las ofrecidas en el test o hacer referencia a su experiencia en el Consejo Consultivo.*

_____
_____
_____

Si lo desea, puede rellenar los siguientes datos:

Nombre y apellidos:
Cargo/puesto:
Consejo Consultivo de:

***ANEJO 2. Contestaciones al Cuestionario previo.***

Número de cuestionarios remitidos: 193
Número de cuestionarios contestados: 105 (54.40 %)

-Por Consejos:

Andalucía: 14
Aragón: 2
Asturias: 1
Baleares: 9
Canarias: 1
Castilla-la Mancha: 8
Castilla-León (*respuesta colectiva*): 15
Cataluña (Comisión Jurídica Asesora): 5
Cataluña (Consejo Consultivo): 2
Consejo de Estado: 4 (*respuesta colectiva*:3)
Euskadi: 8
Extremadura: 9
Galicia: 1
Murcia: 5
Navarra: 7
Rioja (*respuesta colectiva*): 6
Comunidad Valenciana: 8

Total……..105

A. Sobre los juicios que afectan a la **INTELIGIBILIDAD Y SISTEMATICIDAD** de las normas.

1. a) **0**
   b) **31**
   c) **69**
   b) y c) **5**

2. a) **12**
   b) **70**
   c) **18**
   b) y c) **5**

3. a) **3**
   b) **65**
   c) **34**
   b) y c) **3**

4. a) **0**
   b) **67**
   c) **29**
   b) y c) **9**

5. a) **31**
   b) **52**
   c) **19**
   a) b) y c) **1**
   b) y c) **2**

6. a) **77**
   b) **19**
   a y b) **1**
   NC: **8**

7. a) **32**
   b) **15**
   c) **45**
   b) y c) **10**
   NC: **3**

8 a) **12**
   b) **56**
   c) **28**
   b) y c) **9**

9. a) **20**
   b) **58**
   c) **18**
   b) y c) **9**

10. a) **6**
    b) **56**
    c) **34**
    b) y c) **8**
    NC: **1**

11. a) **74**
    b) **20**
    c) **7**
    a) y b) **1**
    b) y c) **3**

B. SOBRE LOS JUICIOS DE **IDONEIDAD, NECESIDAD** Y **FACTIBILIDAD** DE LA NORMA EXAMINADA.

12. a) **8**
b) **75**
c) **19**
b) y c) **2**
NC:**1**

13. a) **26**
b) **48**
c) **29**
b) y c) **1**
NC: **1**

14. a) **36**
b) **69**

15. a) **24**
b) **47**
c) **30**
NC: **4**

16. a) **20**
b) **28**
c) **45**
b) y c) **4**
NC: **8**

17. a) **13**
b) **37**
c) **42**
b) y c) **9**
NC: **4**

18. a) **34**
b) **57**
c) **13**
NC: **1**

19. a) **46**
b) **50**
c) **3**
NC: **6**

20. a) **24**
b) **71**
NC: **10**

21. a) **4**
b) **3**
c) **92**
NC: **6**

22 a) **25**
b) **47**
c) **31**
b) y c) **1**
NC: **1**

23 a) **42**
b) **55**
NC: **8**

C. SOBRE LA **CALIDAD DE LAS NORMAS**.

24 a) **5**
b) **76**
c) **15**
a) y b) **6**
NC: **3**

25 a) **59**
b) **37**
a) y b) **1**
NC: **8**

26 1ª Que respete el procedimiento y se adecue al ordenamiento jurídico: **104**
2ª Que esté redactada en una correcta técnica jurídica: **100**
3ª Que sea clara, esté bien estructurada y no plantee groseras dudas interpretativas y/o aplicativas: **102**
4ª Que no reproduzca innecesariamente preceptos de otras normas de jerarquía y competencia diferentes: **86**
5ª Que establezca claramente las normas que permanecen vigentes y las que han quedado derogadas: **93**
6ª Que incorpore el uso de los géneros masculino y femenino cuan do proceda: **26**

7ª Que identifique con claridad los objetivos que persigue: **79**
8ª Que sea idónea para alcanzar los objetivos que persigue, nece saria y factible: **78**

27 a) **98**
b) **7**

28 a) **18**
b) **72**
c) **7**
NC: **8**

29 a) **94**
b) **9**
NC: **2**

***ANEJO 3. Observaciones libres realizadas a las preguntas del cuestionario.***

Se reproducen a continuación, ordenadas por cuestiones (primero) y por bloques temáticos (después) las observaciones realizadas en los espacios *ad hoc* previstos en el cuestionario. Se han reproducido fielmente (salvo eventuales correcciones de algunas erratas o para aligerar el texto) por considerar que contribuyen a interpretar el cuestionario, a enriquecer el debate y a ensanchar la perspectiva de las cuestiones planteadas. El hecho de que algunas cuestiones no aparezcan aquí obedece a que no han sido objeto de observación alguna.

Cuestión 5. **Lagunas o regulaciones no exhaustivas.**

*Observación 1.*

Hay que considerar incluso que se pueda producir una ilegalidad por omisión, habiendo admitido la jurisprudencia la posibilidad de enjuiciar determinados preceptos reglamentarios por haber omitido determinadas reglas o prescripciones que hubieran debido incluir en su texto, SSTS de 16 de enero y 14 de diciembre de 1998 (Arz.566 y 159/1999), 15 de junio de 2000 (arz.6742) y 21 de junio de 2004 (arz.4900).

Cuestión 6. **Redacción detallada y pormenorizada de las competencias Autonómicas.**

*Observación 1.*

La opción B que se ofrece para responder a la pregunta 6 no parece adecuada para poder valorar lo que se está preguntando. La opción A, por sí sola, no es una garantía si el legislador estatal y el intérprete constitucional son restrictivos.

*Observación 2.*

Considero que sería buena una cierta flexibilidad siempre y cuando el sistema tuviera más garantías, por ejemplo: nueva composición del Senado, real Cámara de corte federal, con atribuciones en la delimitación de lo básico, o la participación de las CCAA en la elección de los magistrados del TC. La opción B no la entiendo, si son competencias propias no están reivindicando nada que no les corresponda, el problema más bien puede venir por el uso y abuso por parte del Estado de títulos horizontales.

*Observación 3.*

Debe precisarse que los beneficios de dicha técnica se producirán en la medida en que el grado de detalle en la descripción competencial se mantenga en el ámbito de las materias o, a lo sumo, submaterias, evitando en todo caso la incorporación a los listados competenciales de lo que no pasan de ser meras funciones.

*Observación 4.*

La redacción detallada de competencias en los EEAA puede plantear no pocos problemas. Opino que las competencias deberían estar reseñadas en la Constitución: las del Estado, entendiendo que las demás corresponden a las CCAA, o al

revés. El Estatuto de Autonomía no puede convertirse en una norma pseudo reglamentaria, donde quede todo minuciosamente regulado.

Cuestión 7. **Reproducción de preceptos de otras normas.**

*Observación 1.*

Los ejemplos de reproducción normativa no son en modo alguno equiparables y suscitan problemas que merecen distintas soluciones. En ocasiones el enorme detalle de lo básico –hasta agotar la regulación de la materia sin dejar espacio a las CCAA- hace prácticamente obligada esa reproducción, si la norma autonómica quiere tener algún sentido. La reproducción en reglamento de previsiones legales no es aconsejable, aunque en ocasiones puede servir para un conocimiento completo de la regulación de la materia, y debe ser rechazada cuando se alteran los mensajes legales.

Otro de los ejemplos de mala técnica es la reproducción en normas estatales y autonómicas de reglamentos comunitarios, directamente aplicables sin necesidad de transposición alguna, lo que debería corregirse en el futuro.

Cuestión 11. **Uso del masculino y femenino.**

*Observación 1.*

Esta pregunta dice en el C "pueda traslucir" en potencial, cuando es *real* la discriminación del masculino.

*Observación 2.*

[*Señala A y añade*]: "siempre que fuera posible un precepto aclaratorio y por una sola vez".

*Observación 3.*

[*Señala A, pero la reformula como sigue*]: "No, porque el uso simultáneo y sistemático de los géneros masculino y femenino ya está legislado en Cataluña (informe impacto de perspectiva de género)".

*Observación 4.*

Respecto al lenguaje no sexista, la solución no tiene que pasar inexcusablemente por el uso de ambos géneros. Puede aligerar la redacción el uso de términos colectivos, mixtos, etc.

Cuestión 14. **Sugerencia de alternativas más idóneas por el CC.**

*Observación 1.*

[*Algunas de las personas que señalan B añaden*]: "de modo excepcional".

*Observación 2.*

(A preguntas 14, 15, 16 Y 17).

En general, hay que procurar no incurrir en una intromisión indebida en las potestades normativas que corresponden de forma reservada al poder ejecutivo. Ello

no obstante, podemos detectar insuficiencias, incongruencias, ausencia de factibilidad, innecesariedad de la norma por estar ya regulada la materia o no ser precisa para alcanzar los objetivos que se persiguen, etc… Tampoco hay problema para sugerir una mayor reflexión e incluso barajar otras alternativas.

Cuestión 15. **Juicio de necesidad.**

*Observación 1.*

Creo que una norma que lesiona bienes o derechos no puede calificarse de "no necesaria".

Cuestión 16. **Juicio de consecuencias.**

*Observación 1.*

No se entiende el significado de una norma que "previsiblemente tenga consecuencias muy negativas…"

Cuestión 18. **Memoria que contemple los medios materiales y personales.**

*Observación 1.*

Sí que se considera que en materia de creación de nuevos órganos o unidades administrativas la observación pudiera llegar a ser esencial, en la medida en que suponga un incremento de las dotaciones presupuestarias y de los medios personales, puesto que en el art.11.2 apartado c de la Ley 30/92 exige como requisito entre otros para la creación de cualquier órgano administrativo la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento.

Cuestión 19. **Reconocimiento de derechos "costosos" en un EA.**

*Observación 1.*

[*Señala A y añade*]: "Soberanía del legislador + Trámite Gobierno informe".

*Observación 2.*

El enjuiciamiento de los anteproyectos de ley debe ser muy prudente, más aún debe serlo si se trata de una reforma estatutaria, siendo el Estatuto la norma institucional básica de la Comunidad. Los órganos consultivos participan en un estadio muy alejado del momento de su aprobación, ya que los proyectos de reforma deben ser sometidos a un procedimiento muy complejo con la participación del Parlamento autonómico y de las Cortes Generales, debiendo ser los representantes legítimos de la voluntad popular los que han de realizar el verdadero debate sobre su contenido, recabando para ello cuantos datos, informes o antecedentes consideren necesarios.

Cuestión 20. **Reconocimiento de derechos en un EA que pueden afectar a las expectativas de otra CA o a los derechos de sus ciudadanos.**

*Observación 1.*

Según la STC 99/1986, la reserva estatutaria, establecida en el artículo 147.2 de la Constitución supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad.

*Observación 2.*

Es difícil responder la pregunta 20 en los términos que se permiten en el cuestionario. Un Estatuto de Autonomía es una ley orgánica, lo que no impide al Órgano Consultivo realizar observaciones no esenciales respecto de las eventuales consecuencias para los ciudadanos de otras CCAA de las prescripciones de aquél, ya que el Estatuto de Autonomía tiene en principio una eficacia que se contrae al territorio de la CA.

Cuestión 21. **Trámite de audiencia.**

*Observación 1.*

Aunque la práctica del trámite de audiencia pueda estimarse "correcta", considero que puede ser mejorable. Corresponde al legislador ampliar la operatividad de la audiencia (eliminando viejas interpretaciones restrictivas que no son acordes con las exigencias del Estado Constitucional) y facilitar así el máximo grado de difusión y aceptación de las normas que de un modo u otro les afectan, utilizando para ello los medios que hoy brindan las tecnologías informáticas.

*Observación 2.*

En cuanto a la participación ciudadana creo necesario profundizar en el trámite de información pública (útil en parte y garantista, similar a lo que ocurre en las ordenanzas locales). También existen órganos de participación ligados a la Administración cuya audiencia es obligatoria por ley y debería profundizarse en ello (por ejemplo, Consejos de Consumo, Consejos Sectoriales, Mesas, etc.)

Cuestión 22. **Audiencia a todos los colectivos.**

*Observación 1.*

En esta cuestión hay que distinguir entre proyectos de ley (en los que el Parlamento "absorverá" cualquier necesidad de intervención) de los demás, en que sí es esencial la debida participación.

Cuestión 23. **Criterio de los expertos.**

*Observación 1.*

Ninguna de las dos respuestas refleja mi postura. El criterio de los expertos no jurídicos es muy importante, pero, en mi opinión, ello debe hacerse llegar al procedimiento por el tramitador del proyecto, y hacer constar la opinión de los mismos y la respuesta que ha merecido. La intervención consultiva debe referirse al cumplimiento de esa evaluación, antes de que le llegue el proyecto, en la fase final.

*Observación 2.*

El criterio de tales expertos es muy importante y, en muchas ocasiones, a tenor de la naturaleza técnica de la regulación, imprescindible. Ahora bien, los órganos consultivos deben velar, sobre todo, porque ese estudio se haya realizado con rigor y seriedad, en tanto que sea fundamento de la regulación, y también han de cuidar que esté debidamente documentado en el expediente, no creo sin embargo que deban sustituir el juicio de sus expertos por el de los expertos consultados por el Gobierno.

Cuestión 24. **Proliferación normativa y regulación atomizada de una materia.**

*Observación 1.*

En mi modesta opinión se mezclan cuestiones de diversa índole. Una cosa es la proliferación normativa entendida como legislación motorizada y los problemas que ocasiona una regulación atomizada, parcheada y en perpetua reforma (de la que son buen ejemplo las leyes de acompañamiento); problemas que se podrían evitar con una buena técnica normativa. Otra muy distinta es la regulación de una misma materia por normas de procedencia y jerarquía diversa, lo que hoy es consustancial a la integración europea y al sistema autonómico que si genera problemas son problemas ocasionados por una decisión política consciente que a mi modo de ver no se puede valorar ni medir desde una perspectiva de calidad normativa. La técnica normativa no debe verse como un mal derivado de esa situación sino al revés una de las más importantes herramientas para solucionar los problemas que suscita un ordenamiento con pluralidad de fuentes normativas, para lo cual se ha de poner un cuidado exquisito y la mayor atención en el proceso de elaboración de las normas.

Cuestión 25. **Regulación amplia y pormenorizada en una norma fundamental.**

*Observación 1.*

La respuesta a esta pregunta me plantea dudas. Ciertamente una norma fundamental no debe caer en el reglamentismo, y debe permitir gobernar a distintas fuerzas políticas, pero tampoco debe ser tan amplia o vaga en sus expresiones como para que, al final, no venga prácticamente a reconocer derechos ni imponer obligaciones.

*Observación 2.*

Estimo inadecuada la expresión "blindada". Se trata de una mayor concreción de las competencias, ya que, frente a las del Estado, no cabe blindaje.

*Observación 3.*

[*Señala A y añade*]: "siempre dependiendo del legislador estatal y del intérprete constitucional"

*Observación 4.*

Quiero precisar que advierto más riesgos en la pormenorización, por el riesgo de llegar a una regulación estatutaria cuasi reglamentista, que en la amplitud. En

cualquier caso no considero acertados los "blindajes", salvo a nivel constitucional, en la medida en que la inamovilidad de las normas que responden a una determinada conciencia o coyuntura social y política sería un lastre en el futuro cuando varíen los condicionantes que determinaron el dictado de la norma.

*Observación 5.*

La regulación minuciosa en un Estatuto de Autonomía me parece negativa, pero no por lo que se indica en la respuesta B, sino porque considero que el Estatuto debe regular lo básico en materia institucional o competencial.

Cuestión 26. F. **Incorporación del femenino cuando proceda.**

*Observación 1.*

¡Siempre procede!

Cuestión 27. **Necesidad o no de directrices de técnica normativa.**

*Observación 1.*

No creo "necesarias" las directrices de técnica normativa, aunque sí "convenientes". En mi trabajo cotidiano las aplico y recomiendo su utilización.

Cuestión 29. **Si los CC deberían impulsar directrices de técnica normativa.**

*Observación 1.*

El Consejo Jurídico de Murcia, a través de su memoria del año 2004, promovió la aprobación de unas directrices de técnica normativa, que no han visto la luz hasta la fecha.

*Observación 2.*

Se estima que el establecimiento de directrices de técnica normativa en las Memorias sólo debiera proceder cuando resulte absolutamente imprescindible, pues la misión principal de los CC debe ser la de asesorar respecto a la adecuación de las normas proyectadas con el sistema constitucional de reparto de competencias y con el resto del ordenamiento jurídico.

Sobre todos los apartados.

-En algunos supuestos es posible señalar dos (normalmente B y C). [*Esta respuesta es bastante reiterada]*.

-Las alternativas que ofrece el cuestionario no son siempre excluyentes. Muchas veces, marcar la segunda no implica que no se esté de acuerdo con la tercera también; es decir, con ambas. En esos casos, que son muchos, se han marcado las dos. [*Esta respuesta es bastante reiterada]*.

- En muchas preguntas, entre las respuestas B y C solo hay una diferencia de grado, de modo que todo B puede ser C. [*Esta respuesta es bastante reiterada]*.

Sobre el primer apartado.

- Me parece, por mi experiencia, que habría que incidir mucho en el procedimiento de elaboración de las normas (y, debo añadir, que se cumpla con el fondo de las reglas procedimentales), puesto que con un correcto iter procedimental mejoraría la calidad del "producto" normativo.

- En algunas respuestas –sobre todo las primeras- opto por la C al indicar que afecta a la seguridad jurídica. De no existir la respuesta C, optaría por la A. Se trata de cuestiones sobre las que no debe pronunciarse el Consejo, a menos, claro es, que afecte a principios jurídicos.

- Gran parte de las cuestiones no pueden ser objeto de una respuesta taxativa porque depende de las circunstancias que concurran en cada caso, por ejemplo en remisiones normativas, reproducción de normas, etc.

-Cuando la seguridad jurídica se vea afectada el reparo debe ser siempre "esencial".

-En general, los defectos que se señalaban en las preguntas los he calificado como reparos no esenciales. Ahora bien, es muy difícil pronunciarse en abstracto. Habrá que ir al caso concreto y tener en cuenta si las contradicciones que produce en la norma vulneran preceptos constitucionales, estatutarios o legales, en cuyo caso nos encontraríamos ante un reparo que habría que calificar de "esencial". Muchas de las respuestas B) podrían convertirse en C) según la entidad de sus efectos.

-En principio debe respetarse la soberanía del legislador, incluso si utiliza deficiente técnica legislativa, excepto si ello comporta clara inseguridad jurídica. El preceptivo "repaso final" para limar las incoherencias y el previo informe sobre el impacto del lenguaje sexista que regula el Reglamento del Parlamento de Cataluña es suficiente.

-En la práctica de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi no se utiliza la expresión "reparo esencial". Aparte de las observaciones que se pueden contener a lo largo del dictamen, en la conclusión se califica como "desfavorable" a las que así lo merecen. En mis respuestas he equiparado ambas calificaciones.

-En todos los casos anteriores la respuesta C es posible: la seguridad jurídica, como principio constitucional, cuando se ve afectada puede ser causa de observación esencial, ya que dichos principios vinculan a todos los poderes públicos y singularmente al legislador y al Gobierno en uso de su potestad reglamentaria. Sólo he escogido dicha opción cuando parecía más clara la posibilidad de su vulneración. Pero en todos los casos propondría formular observación esencial de verse afectado

aquel u otro principio constitucional, como de hecho he propuesto en más de una ocasión (aprobándose así por el Pleno).

-La referencia a la afectación a la seguridad jurídica en algunas de las cuestiones planteadas predetermina excesivamente la contestación.

- Considero muy relevante el análisis de las cuestiones de técnica normativa en pro de la salvaguardia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), hasta el punto de que se debería tender a la especialización en una disciplina poco estudiada, por no rebasar los 20 años de existencia en España.

La función consultiva debe atender a la mejora de la redacción de los proyectos normativos, por lo que entiendo que el análisis de las disposiciones proyectadas debe abarcar a la buena técnica normativa, que, en defecto de Directrices propias, ha de seguir las aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 para la redacción de los Anteproyectos de Ley y demás proyectos normativos.

Existe en la Comisión Europea en Bruselas un Grupo de Juristas Revisores y recientemente ha habido un Seminario sobre Técnica Legislativa en dicha institución.

En ese ámbito se considera capital el uso de una terminología jurídica acorde a una técnica adecuada, teniendo en cuenta que el producto normativo ha de ser lo más accesible posible para sus destinatarios y público en general. Este es un objetivo difícil, pero no inalcanzable. Además, la intervención de los juristas revisores garantiza el resultado final, dado que su tarea se extiende a la necesidad y conveniencia de dictar la norma, la consulta de antecedentes, la simplificación y la calidad de la redacción. Así, ha de verificarse el análisis del impacto que producirá la norma: esta tarea es necesaria para garantizar el buen resultado del producto. Y además ha de examinarse "la proporcionalidad" y la "simplificación" de la norma, que son necesarias para lograr el resultado propuesto. De este modo, toda proposición normativa debe respetar las reglas propias de la técnica normativa; en concreto, la redacción empleada ha de ser clara, comprensiva para los ciudadanos y que garantice la seguridad jurídica.

De otro lado, tal función revisora se presenta con un objetivo muy amplio dentro de la Comisión Europea, pues trata de evitar la dispersión de las leyes e instaurar un programa de codificación y de simplificación de la normativa europea.

En suma, la tarea es ambiciosa y global, ya que persigue una legislación globalmente simplificada y de calidad.

Como conclusiones generales del estudio de técnica normativa destacan las siguientes:

1. La "Técnica Normativa" es una *disciplina que se ocupa de estudiar la redacción de las normas proyectadas*. Por eso puede definirse como la disciplina que tiene por objeto el estudio de las directrices para una correcta elaboración de los textos normativos y de los proyectos de ley. Es decir, la disciplina que nos ocupa integra "los aspectos formales y conceptuales que se han de tener en cuenta en la elaboración de las disposiciones normativas".

2. En España hay unanimidad hoy en día en predicar el *carácter jurídico de las reglas o directrices de la técnica normativa.*

3. La *finalidad de la técnica normativa* es procurar atender que las normas jurídicas sean comprensibles, no solo para los operadores jurídicos sino también para sus destinatarios en general, por lo que deben publicarse en un lenguaje claro pero sin perder por ello el rigor y coherencia lógica e interna.

4. La técnica normativa se dirige a evitar deficiencias que puedan poner en peligro el principio de *seguridad jurídica*, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, y en este sentido se ha destacado por la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 150/1990 y 164/2001).

5. El desarrollo de la Técnica Normativa es relativamente reciente. Los primeros estudios científicos datan de 1988, no formando parte integrante, como materia autónoma, de los planes de estudio de las Universidades española.

6. En España es de referencia obligada, -en tanto integra el contenido de la técnica normativa- el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005 (que sustituye a las anteriores directrices contenidas en la Resolución de 15 de noviembre de 1991 de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno) por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, que aunque son de eficacia directa para la Administración del Estado, también se aplican a la Administración del respectivo nivel autonómico, teniendo en cuenta que en algunas Comunidades Autónomas se estiman aplicables por la ausencia de normativa propia sobre el particular.

La aplicación de las Directrices precitadas *se extiende a los proyectos de normas reglamentarias y de disposiciones generales administrativas*.

7. Supuesto que casi nadie pone en duda su carácter jurídico, aunque carezcan de fuerza imperativa por la no susceptibilidad de sanción ante eventuales incumplimientos, sí *se estima aconsejable que las reglas de técnica normativa se observen fielmente* en la noble función de la redacción de las normas jurídica.

8. Mediante la *función consultiva* ejercida por los Altos Consejos de este nombre se persigue el acomodo de los actos de los poderes públicos al ordenamiento jurídico. De este modo, la función consultiva es *preventiva*, velando tanto por el ajuste de la norma proyectada al ordenamiento jurídico como por su corrección, constituyendo así una garantía para el actuar de la Administración.

9. En particular, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana se ha pronunciado numerosas veces sobre cuestiones de técnica normativa. Así, en sus dictámenes se contienen recomendaciones relativas a la estructura de la futura norma, y a las posibles consecuencias de su inserción en el ordenamiento jurídico valenciano; también se abordan cuestiones de técnica y sistemática jurídicas y de corrección y redacción gramaticales, todo ello con la finalidad de contribuir a la mejora y calidad de la norma proyectada. Por ello, la doctrina legal del Consejo Jurídico Consultivo *representa un activo irremplazable a la hora de profundizar en el estudio de la técnica normativa aplicable a los proyectos normativos, teniendo también el valor añadido de servir de guía para los operadores jurídicos en general, y, en particular, para el propio Gobierno Valenciano y aquellos que, de una forma u otra, intervienen en la elaboración de las normas jurídicas en el ámbito específico de la Comunidad Valenciana.*

-Sobre las cuestiones planteadas en este apartado este Consejo ha dictaminado en diversas ocasiones, con cita de los Dictámenes del Consejo de Estado contenidos en su Memoria de 1997 y de la Gramática de la Real Academia Española, Emilio Alarcos Llorach.

Sobre el segundo apartado.

-Algunas cuestiones no han sido contestadas porque su problemática es más compleja que la que plantean las respuestas.

-Comprendo que en los test no sea posible determinar más las preguntas pero recomendaría pensar en la formulación de algunas, sobre todo los temas de *género*.

-La calidad normativa no es sólo una cuestión de forma –como a veces se interpreta por los departamentos encargados de elaborar reglamentos- sino también una cuestión de fondo, inseparables. Si una norma tiene objetivos poco claros o favorecedores de un sector o de un grupo de presión es lógico que ello se traduzca en "déficit" en la redacción, en la claridad, en la factibilidad, etc.

-Reitero la necesidad de salvaguardar la soberanía del legislador (su derecho a equivocarse). Por lo que respecta a la incidencia presupuestaria de la norma, ya está regulado el derecho a veto por parte del Ejecutivo (trámite informe obligado por el Reglamento del Parlamento de Cataluña).

-El juicio de idoneidad siempre es complejo… Lo mismo ocurre con la factibilidad o con la previsión de nocivas consecuencias, pues las observaciones al respecto pueden afectar al ámbito de la oportunidad que, con carácter general, debe estar vedado a los Consejos Consultivos.

Sobre el tercer apartado.

- Como coadyuvante a las mejoras de técnica normativa deberían proponerse cursos de formación (tipo postgrado, optativa en Derecho, etc.) que cumplieran con un programa de "técnica normativa".

- Los Consejos Consultivos y el Consejo de Estado podrían ser, en parte, el "motor" que impulsase ese afán por la calidad normativa, entendida como una necesidad derivada de los mismos principios constitucionales.

- El artículo 25 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-la Mancha prevé que en la Memoria Anual del Consejo puedan incorporarse las sugerencias oportunas "para la mejora de la actuación administrativa y de la técnica legislativa". Así se viene haciendo, destacando los aspectos que se estiman de mayor interés para la Administración y que, por su generalidad, pueden resultar de más utilidad.

-A menudo determinadas formulaciones normativas obedecen a pactos y transacciones políticas. Este equilibrio de la voluntad del legislador no puede ser alterado por las formulaciones de los correctores lingüísticos, menos aún por los órganos consultivos, excepto si genera clara inseguridad jurídica.

-Son convenientes las directrices de técnica normativa, y además debería haber una coordinación al respecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí. La forma no debe ser una Ley o Decreto, pues ello plantea el problema de las consecuencias de su inobservancia por Ley o Decreto posterior, respectivamente.

Otras sugerencias.

- Como paso previo a la técnica normativa se echa en falta el correcto uso de las lenguas oficiales.

# EL LENGUAJE Y LA LEY

**Francisco J. Laporta San Miguel**
Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

Quiero empezar por decir que me siento muy agradecido y muy honrado por la invitación a participar en esta reunión de los cuerpos más importantes de la Administración consultiva de nuestro país. Quisiera poder estar a la altura de las circunstancias. Soy una mezcla de filósofo y jurista, y eso me ha animado a hablarles de un tema que une ambos mundos de un modo cuya importancia hoy en día nadie discute: el de las relaciones entre lenguaje y el derecho. De todos es sabido que el más grande impulso contemporáneo al estudio del derecho le ha sido prestado precisamente por la reflexión sobre el lenguaje. La lingüística y la filosofía del lenguaje han abierto unos caminos inesperados al pensamiento jurídico. También para los problemas de la técnica de la legislación. Debemos por tanto prestarles alguna atención.

Las relaciones del lenguaje con el derecho en general y con las leyes en particular son tan inmediatas y evidentes que no parecen exigir prueba alguna ni necesidad de mayor explicación. Parecen simplemente estar ahí y ser tan ostensibles que no pueda ni siquiera hablarse de ellas; basta simplemente con admitirlas como obvias. Muchas de las concepciones clásicas del derecho afirmaban como criterio distintivo del fenómeno jurídico (frente a la experiencia moral o religiosa, por ejemplo) lo que llamaban la "alteridad". El derecho no era algo que se diera sólo para uno mismo sino que exigía siempre la presencia del "otro". No parece haber derecho alguno cuando Robinson Crusoe está solo consigo mismo en su isla; el derecho no puede empezar a existir sino cuando aparece un "otro", cuando aparece Viernes y se establece entre ambos un trato, por desigual que este sea. Pero – claro – para pensar siquiera en hacer un trato, en formular un acuerdo, se necesita ya de un lenguaje. No hay pues derecho "privado" en el sentido de un derecho de uno para uno mismo, como tampoco es posible – de acuerdo con Ludwig Wittgenstein – un lenguaje "privado" como lenguaje individual sin interlocutor anejo. Hasta en eso parecen ir lenguaje y derecho de la mano; tan inmediatas y claras son sus relaciones. Si me permiten una pequeña paradoja, tan claras y transparentes son que... apenas si son visibles. Y sin embargo, cuando se realiza el esfuerzo de tratar de formularlas explícitamente, de verlas en algunos de sus pormenores, se encuentran tanto profundas e inesperadas iluminaciones sobre el derecho como útiles enseñanzas prácticas para su administración cotidiana. De algunas de esas cosas trataré de hablar en los minutos que siguen.

La primera idea que intuitivamente aparece ante nosotros como evidente es que el lenguaje es "anterior" al derecho. "Anterior" en dos sentidos: "anterior", en primer lugar, en un sentido temporal o histórico, es decir, en el sentido de que el lenguaje ha sido una habilidad humana previa en el tiempo al derecho. Me refiero natu-

ralmente al lenguaje hablado, que es la forma fundamental y básica del lenguaje, de la que todo lo demás depende. Antropólogos, neurólogos, y lingüistas discuten mucho de todo esto, pero hay un acuerdo sustancial en que el lenguaje humano como algo diferente del repertorio de gruñidos y jadeos de los grandes simios aparece sobre la base de dos caracteres somáticos especiales producto de la evolución: el tamaño del cerebro, que hace medio millón de años, en el *homo erectus*, era ya de una media de 1.100 centímetros cúbicos (cerca del tamaño actual y más del doble que los antiguos *australopitecos*) y la ubicación de la laringe en la parte inferior de la garganta, de forma que deje una amplia cámara de resonancia – la faringe – sobre las cuerdas vocales, lo que permite una gama mucho más amplia de sonidos que pueden ser computados y combinados por ese cerebro expandido. De eso tenemos registro fósil de hace cuatrocientos mil años[1]. Y cuando digo que el lenguaje es anterior en el tiempo al derecho, lo que quiero decir es que cuando uno de estos miembros de la especie *homo erectus* tuvo la ocurrencia de pautar algunas interacciones humanas para el futuro – que eso es en el fondo el derecho –, cuando tuvo esa ocurrencia, el lenguaje ya estaba allí. Insisto, el lenguaje hablado. Del lenguaje escrito tenemos sólo registros arqueológicos recientes: Se trata de "calculi", pequeños guijarros o arcillas con inscripciones geométricas al servicio de una contabilidad rudimentaria (contar ganado, por ejemplo) o como vales de cambio, y son del neolítico o un poco anteriores (de 8.500 a 7.000 años A.C.)[2] Si estos son los primeros vestigios de escritura, entonces no puede decirse que el lenguaje escrito fuera anterior al derecho. Su existencia implica la de algunos intercambios comerciales y algún derecho sobre las cosas. Por eso puede decirse ahora, al contrario que respecto de la lengua hablada, que cuando la escritura llegó el derecho ya estaba allí.

Pero es la segunda acepción de "anterior" la que de verdad nos interesa; "anterior" en sentido conceptual o lógico. Esta acepción transmite la idea fundamental de que es imposible "pensar" el derecho sin que en el contenido de ese pensamiento exista ya un ingrediente lingüístico. O, para decirlo en términos clásicos de la filosofía, que el lenguaje es una condición de posibilidad del derecho. Aquí centraré mis reflexiones. Llamaré a esa condición de ser "anterior", de ser condición de posibilidad, la *prioridad* del lenguaje sobre el derecho, y comenzaré por examinar qué tipo de prioridad es ésta.

Pare empezar conviene que hablemos de prioridad en varios sentidos, o, si se prefiere, de diferentes tipos o formas de "prioridad". El primero de esos sentidos o formas es quizás aquel en que se piensa inmediatamente cuando se reflexiona sobre la relación entre derecho y lenguaje. Viene a decirnos que para que el derecho aparezca, exista o "sea", ha de haber aparecido o existir o "ser" antes el lenguaje, esto es, que el *ser* del derecho pende o depende del *ser* del lenguaje. O, como he dicho, que la existencia misma del derecho tiene como condición previa de posibilidad la existencia del lenguaje. A este tipo de prioridad lo denominaré "prioridad ontológi-

**1** Cfr. LEAKEY, R. *El origen de la humanidad.* Debate. Madrid. 2000, cap. 7.
**2** Cfr. JEAN, G. *La escritura.* Ediciones B. Barcelona. 1998. pp. 12-13. GOODY, J. *La lógica de la escritura y la organización de la sociedad.* Alianza Universidad. Madrid. 1990, p. 72.

ca". El derecho no puede "ser" si no "es" antes el lenguaje. Hago aquí referencia de nuevo al lenguaje verbal. La prioridad también reza para la comunicación no verbal, la comunicación puramente gestual, pero esto no tiene ningún interés, porque sólo con pensar en la singular simplicidad y pobreza que tendría un derecho que se sustentara sólo en ese tipo de comunicación, si es que pudiera darse, bastaría para no perder más tiempo en esa hipótesis. La prioridad ontológica del lenguaje verbal se sustenta en un rasgo profundo y decisivo del fenómeno jurídico que sólo puede hacer posible el lenguaje: su dimensión temporal. El derecho es algo que siempre se proyecta en el tiempo; bien hacia el pasado, en forma, por ejemplo, de reproche por conductas pasadas o de reconocimiento de status anteriores; bien hacia el futuro, en forma de normación de conductas por venir. Y eso determina la prioridad ontológica del lenguaje respecto del derecho, pues, como ha escrito un antropólogo, "sólo el lenguaje podría habernos permitido escapar de la prisión de la experiencia inmediata dentro de la cual están encerradas todas las demás criaturas, liberándonos en espacios infinitos de espacio y tiempo"[3]. En efecto, sólo el lenguaje es capaz de encerrar en representaciones simbólicas fragmentos de memoria o imaginaciones de porvenir. Sin esas representaciones a través de signos, el derecho no sería pensable. Hablo del derecho en su más genérica y elemental existencia: como mera pauta de interacción para el futuro.

Eso nos enseña, por cierto, algo de cierta importancia para nuestras concepciones del derecho. Tiene que ver con una relación en la que se debaten los lingüistas desde hace un siglo: la relación entre lenguaje y mundo. De un modo aproximado puede afirmarse que, cuando nos las tenemos que ver con seres naturales o hechos físicos, y estamos utilizando un lenguaje asertórico o descriptivo, podemos decir sin duda alguna que el *mundo* es algo anterior al lenguaje y lo que hace el lenguaje, en ese uso meramente descriptivo, es dar cuenta de un mundo ya preexistente (la montaña estaba ya ahí antes de que se utilizara la palabra "montaña" o sus equivalentes para designarla); cuando, por el contrario, nos fijamos en el derecho las cosas no funcionan así. En el uso prescriptivo, que es el uso típico del lenguaje jurídico, sólo cuando el lenguaje aparece o es creado, aparece o se crea, con él y mediante él, el mundo jurídico. La montaña sí estaba ahí antes de la palabra, pero la hipoteca cambiaria no, ni siquiera el mismismo Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha estaba ahí antes de que la palabra del legislador lo creara. Puede decirse por ello, en una acepción general parecida a la que nos es familiar a los juristas, que el lenguaje es "constitutivo" del derecho.

El segundo de los sentidos en que podemos hablar de prioridad del lenguaje sobre el derecho es el que llamaré "prioridad epistémica". Viene a significar que no podemos conocer lo que el derecho dice si no tenemos algunos especiales conocimientos de lenguaje. El lenguaje es condición de posibilidad no sólo de la existencia del derecho, sino también del conocimiento del contenido del derecho. Esto naturalmente no se refiere a la verdad de Perogrullo de que no podemos saber lo que dice el derecho de un país si no conocemos la lengua de ese país (el inglés o el alemán,

**3** BICKERTON, D. *Language and Species.* Chigago University Press. Chicago. 1990 (cit. por Leakey, p. 161).

por ejemplo), sino a algo un poco menos evidente. Se trata, en primer lugar, de que no puede "aprehenderse el significado y la finalidad de las normas si no es mediante una formulación lingüística adecuada"[4]. La redacción de la ley, que tanto hemos abandonado, es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para poder conocer el contenido de las normas que expresan. Hay al respecto en muchos países (no en el nuestro, por desgracia) manuales y libros de estilo legal que instruyen pormenorizadamente sobre cómo se deben y no se deben escribir las leyes[5]. Habrá quien piensa que esto es puro preciosismo, pero la prioridad epistémica del lenguaje sobre el derecho supone, para empezar, que una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas. Pero, además, en segundo lugar, tal prioridad se manifiesta en que todas las herramientas conceptuales que la jurisprudencia ha creado para clasificar y sistematizar el derecho configuran un área de lenguaje técnico para el que se exige una competencia lingüística especializada. En la filosofía del lenguaje se habla de "división del trabajo lingüístico"[6], y eso también reza para el mundo del derecho. El lenguaje jurídico es un lenguaje natural mediado muchas veces y trufado otras de un lenguaje técnico que crea expresiones y lexemas especializados y atribuye también a muchas expresiones del lenguaje natural un alcance preciso y definido. Y así, en el derecho se insertan conceptos cuyo alcance está delimitado por la tradición y la doctrina. Si no conocemos la semántica de este lenguaje especializado no podemos conocer cual es el mensaje que nos envían los enunciados jurídicos. El redactor de leyes ha de tener, por ello, mucho cuidado en el tratamiento de los conceptos jurídicos, pues la referencia que llevan consigo puede alterar e incluso pervertir el mensaje que emite el legislador.

Pero lo que más me interesa hoy, dado el sentido que se quiere dar a estas jornadas, es hablar de una tercera concepción de la prioridad del lenguaje sobre el derecho; se trata de la "prioridad práctica", que es una prioridad que nos pone en contacto inmediato con los problemas de creación y aplicación del derecho. Cuando hablo de prioridad práctica del lenguaje respecto del derecho quiero decir que para "hacer" todas aquellas cosas que hacemos con el derecho tenemos necesidad de una herramienta previa y esa herramienta es el lenguaje. No estoy hablando de los valores más altos ni de los fines más profundos que se dice cumple el ordenamiento, cosas como justicia, bien común, seguridad, etc.; me refiero a esas funciones primarias que cumple el derecho: evitar las conductas indeseables, facilitar instrumentos para los acuerdos entre particulares, proveer servicios y distribuir bienes, y resolver las diferencias entre pretensiones en conflicto[7]. El lenguaje es el instrumental del que se sirve el legislador y el jurista para llevar a cabo los más elementales objetivos que

**4** MARTIN CASALS, M. "La estructura básica de un manual español de técnica legislativa", en MENÉNDEZ, A.; PAU, A. (eds.) *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho.* Thompson Civitas, Colegio Libre de Eméritos. Madrid. 2004, p. 252.

**5** Remito a un muy conocido texto americano: GARNER, B.A. *The Elements of Legal Style.* Oxford University Press. Oxford, New York. 1991.

**6** PUTNAM, H. "El significado de «significado»", en VALDÉS VILLANUEVA, L.M. (ed.) *La búsqueda del significado.* Editorial Tecnos. Madrid. 1997, pp. 144 y ss.

**7** RAZ, J. *The Authority of Law.* Oxford University Press. Oxford. 1979. pp. 169 y ss.

lleva consigo el derecho. El lenguaje es, pues, la herramienta del jurista, la herramienta del legislador.

La asimilación del lenguaje con una herramienta es, por cierto, un lugar común en la filosofía contemporánea del lenguaje: recuérdese el famoso § 11 de las *Philosophical Investigations* de Wittgenstein: "Piensa en las herramientas contenidas en una caja de herramientas; hay un martillo, unas tenazas, una sierra, un destornillador, una regla, cola, clavos y tornillos. Tan diversas como las funciones de esos objetos son las funciones de las palabras". Este texto determinó en su tiempo un giro fundamental en el análisis del lenguaje contemporáneo. El lenguaje es un instrumento cuya comprensión cabal sólo se obtiene a partir de sus funciones. Igual que ese famoso libro de John L. Austin de significativo título: "*Cómo hacer cosas con palabras*". Ambos extienden la convicción de que el significado mismo de las palabras y oraciones del lenguaje depende de su uso. El lenguaje adquiere su pleno significado en función del uso que se le da. Y ese uso le transmite una característica 'fuerza'. También en el derecho: Las cosas que hacemos con el derecho las hacemos también con palabras. Si el derecho hace que las personas se comporten de cierta manera, lo hace mediante la herramienta de las palabras.

Estas aportaciones son tan fundamentales que puede decirse que a partir de ellas tenemos dos acercamientos bien diferenciados a la comprensión del lenguaje. Según la primera, que se ha llamado teoría formal del significado, lo importante es la estructura formal del lenguaje y las interrelaciones entre enunciados, así como las relaciones lógicas entre el lenguaje y el mundo. Quienes hacen este tipo de teoría (entre los clásicos es inevitable mencionar a Frege y a Russell) estudian el lenguaje en abstracto, al margen de las imprecisiones y las ambigüedades de su uso diario. Por ello se dice que su objeto fundamental de estudio, el estrato fundamental del lenguaje del que se ocupan, es el semántico, el de las relaciones de los signos con lo que estos significan. La segunda teoría es la teoría del lenguaje como uso, y es la que acabo de mencionar. Para dar cuenta de lo que es el significado de las palabras o enunciados, esta teoría pone todo el énfasis en los hablantes y en lo que los hablantes hacen, en sus intenciones al hablar y los resultados que obtienen al emitir sus oraciones. No les interesan las formas de las oraciones en abstracto sino los "actos de habla" y la fuerza que exhiben para satisfacer las intenciones de los hablantes (como he dicho antes, Wittgenstein[2] o Austin pueden contarse entre ellos, así como Strawson o Grice). El resultado de ello es que para dar cuenta del significado de una "proferencia" del lenguaje (o de una "prolación", para usar un término aceptado por la Academia) estos autores afirman que hay que apelar casi siempre a contextos extralingüísticos.

Esta segunda teoría del significado es la que ha establecido un extremo de fundamental importancia para el estudio del lenguaje jurídico: me refiero a la "fuerza" o función que desempeña. Porque a diferencia del lenguaje de la ciencia o del lenguaje cotidiano mediante el que describimos el mundo, el lenguaje tiene una provincia o territorio para expresar propósitos prácticos, un lenguaje para comunicar, no lo que es o ha sido hecho, sino lo que *debe ser* o *debe ser hecho.* El lenguaje pres-

criptivo frente al lenguaje descriptivo, un lenguaje complejo que abarca a su vez un conjunto de subterritorios que también pueden ser diferenciados y acotados recurriendo a la noción fundamental de 'fuerza' de las oraciones. Por ejemplo, el lenguaje prescriptivo puede ser usado para ordenar o mandar, puede ser usado para rogar o pedir, y puede ser usado también para aconsejar. Ante este auditorio vale la pena recordar esto último en particular: los mandatos y los consejos pueden tener una formulación lingüística exactamente igual en su exterior, pero los mandatos se diferencian de los consejos no por su sintaxis, ni por el significado de sus enunciados, sino por la fuerza normativa que los acompaña, que en el mandato deriva de la mera voluntad de quien tiene autoridad normativa mientras que en el consejo deriva de su propio contenido y racionalidad, de forma que mientras que en el mandato obliga al destinatario, no lo hace en el consejo, en el que el destinatario es libre de seguirlo o no seguirlo, ya que mientras que el mandato se dice que se da en interés de quien lo emite, el consejo se da siempre en interés del aconsejado. Estas consideraciones fueron recordadas hace años por Norberto Bobbio al diseñar su teoría de la norma jurídica de acuerdo con los cánones de la filosofía contemporánea del lenguaje. Él las remoza y mejora con ese nuevo enfoque lingüístico pero son ya antiguas: muchas de ellas aparecen en el capítulo 25 del *Leviathan* de Thomas Hobbes, que debería ser más recordado por quienes tienen como cometido el ejercicio del consejo.

Si he traído a colación estas distinciones ha sido para ilustrar con un ejemplo particularmente cercano a esta audiencia aquella diferencia entre los dos grandes mundos del análisis contemporáneo del lenguaje y su aplicación al derecho. Y lo he hecho sobre todo para poner de manifiesto esa indudable prioridad práctica que tiene el lenguaje sobre el derecho. Mediante el lenguaje realizamos todas aquellas actividades que son características de esa práctica que el derecho es. Y en particular realizamos dos actividades que son fundamentales para que pueda hablarse incluso del mundo jurídico: creamos y aplicamos el derecho. Como es sabido el jurista inglés Herbert L. A. Hart, con Kelsen seguramente el más importante teórico del derecho del siglo XX, afirmaba que si nos topáramos con una comunidad humana en la que solo estuvieran vigentes normas de conducta, es decir, reglas sobre lo que debe o no deber ser hecho, estaríamos ante una comunidad en un "estadio prejurídico" con enormes problemas de rigidez y una inadecuada forma de resolución de los conflictos. Sólo pasaríamos a un estadio plenamente jurídico – escribió Hart – cuando al lado de esas normas de conducta hubiera otras normas secundarias, y en particular para lo que aquí me interesa a mí, normas de cambio y normas de adjudicación: las primeras establecen cómo se crean y derogan las normas vigentes, las segundas cómo se interpretan y aplican. La creación deliberada de normas y la aplicación reglada de las mismas son las actividades más característicamente jurídicas, la práctica por excelencia del derecho. Crear normas y aplicar normas. Y ambas cosas se realizan mediante actos lingüísticos: actos de emisión de enunciados que crean las normas jurídicas, y actos de interpretación de enunciados que aplican las normas jurídicas. El lenguaje, como era evidente desde siempre, se muestra así como la herramienta básica y prioritaria para desarrollar la práctica social del derecho, para emitir las normas jurídicas y para interpretarlas.

Y sin embargo, a pesar de una evidencia tan contundente, los juristas en general se han ocupado muy poco del lenguaje. Sólo cuando se veían enfrentados con problemas de interpretación de textos prestaban cierta atención a esa herramienta maravillosa que les posibilitaba ser lo que eran. Hasta el siglo XX no puede hablarse de una jurisprudencia o de una ciencia del derecho que descanse en una reflexión sobre el lenguaje. Hay quizás una excepción espléndida a esto: la singular personalidad de Jeremy Bentham (1748-1832), que se enfrentó iracundo con el lenguaje oscuro de los juristas, especialmente con el lenguaje de los conceptos jurídicos, y propuso una singular modificación del mismo para adaptarlo a los parámetros de la ciencia de su tiempo. Además renegaba del *common law* y de la elaboración jurisprudencial del derecho, y subrayó la idea de que el lugar central para llevar a cabo las grandes reformas que necesitaba el derecho moderno era el poder legislativo, el parlamento. Quizás no es casualidad que su preocupación por el lenguaje y su preocupación por el acto de legislar hayan determinado que sea a partir de él cuando se cree en el mundo anglosajón la necesidad y la cultura de los métodos de redacción de leyes (*legal drafting*). Pero es una preocupación que, por desgracia, no se contagió a nuestro mundo. Sólo hoy, con dificultades, parece irse abriendo paso esa conciencia.

Merece, sin embargo, la pena hablar de las perspectivas que la teoría del lenguaje incorpora a nuestra visión de esas dos grandes actividades que los juristas llevan a cabo con el lenguaje. La actividad de emitir oraciones que resultan ser normas jurídicas y la actividad de interpretar esos conjuntos de lexemas ensartados que son las normas jurídicas. En este momento hay una discusión sumamente viva en torno a la teoría de la interpretación jurídica; no tanto, sin embargo, sobre la teoría de la emisión o creación, y en especial, la creación legislativa de las normas jurídicas. Me ocuparé por eso especialmente de ella.

Si nos imaginamos al legislador que crea normas jurídicas como un hablante que realiza prolaciones (es decir, actos de emisión de enunciados) para un oyente, que es el destinatario de las normas, podemos pensar esas dos grandes tareas jurídicas como actividades situadas, por así decirlo, en dos de los grandes territorios que la filosofía del lenguaje explora hoy: la pragmática y la semántica. Debo advertir que esa manera de ver al legislador, que es muy usual entre los juristas, tiene algunas connotaciones que quizás no sean tan deseables, como la de atribuirle "voluntad", "intenciones" o "propósitos", lo que enturbia con frecuencia el proceso de interpretación de sus palabras; pero tomado con las debidas precauciones, ese modelo de legislador como un hablante en una situación de comunicación puede arrojar mucha luz sobre algunos aspectos del proceso legislativo. Lo que los lingüistas llaman "pragmática" del lenguaje[8] se ocupa de las condiciones en las que se realizan los actos de habla y en qué medida afectan ellas al significado de los enunciados transmitidos. La semántica se ocupa predominantemente de este significado. Nosotros podemos pronunciar las mismas palabras que un juez o que un legislador, y nuestras palabras significarán lo mismo que las suyas, pero ellos hacen algo más, ellos "crean" una norma o "dictan" una sentencia, lo que Austin llamaba actos "ilocucio-

**8** El texto de referencia es LEVINSON, S. *Pragmatics.* Cambridge University Press. Cambridge. 1983.

narios", y esos actos tienen unas determinadas consecuencias en el mundo de la realidad humana que no tienen los nuestros al repetirlas, lo que Austin llamaba efectos "perlocucionarios". Pues bien, lo que puede ser extremadamente interesante para nosotros es reflexionar sobre las condiciones que han de darse para que los enunciados del legislador tengan "éxito", es decir, para que sus actos de legislador sean afortunados desde el punto de vista de su fuerza y sus consecuencias, y para ello vale la pena tratar de traer a nuestro terreno las reflexiones que los lingüistas han realizado al respecto.

En un artículo clásico[9], Paul Grice estableció lo que pueden ser concebidas como consideraciones racionales básicas o directrices para el uso efectivo del lenguaje en una conversación, de forma que se consiguiera con ellas la mayoría de los fines de cooperación que subyacen a cualquier conversación o intercambio de mensajes. En efecto, él mantenía que a toda conversación humana subyace un sentido de cooperación comunicativa que debía promoverse mediante el principio general siguiente: "haga su contribución a la conversación tal y como lo exige, en el estadio en que tenga lugar, el propósito o la dirección del intercambio que usted sostenga". Y para que ese principio pudiera ser satisfecho, construía un conjunto de máximas que el hablante tendría que respetar para que su comunicación tuviera el máximo éxito posible. Lo que yo voy a hacer aquí es aplicar ese principio y esas máximas a la "conversación" que entabla el legislador con los destinatarios de las normas para ver de establecer, por así decirlo, unos principios básicos de técnica legislativa. Para hacerlo reformularé esas máximas y las ampliaré en su caso para que se adapten a mis propósitos: no creo, en cualquier caso, que las traicione en absoluto. Los filósofos del lenguaje llevan a cabo construcciones de este tipo para tratar de establecer cuáles son las condiciones en las que las emisiones de mensajes lingüísticos consiguen lo que los hablantes se proponen con ellas; no necesito decir lo importante que pudiera ser que, mediante esta u otra idea parecida a ella, pudiéramos establecer nosotros un conjunto plausible de instrucciones y reglas que el legislador hubiera de seguir para alcanzar con éxito lo que se propone mediante la emisión de normas jurídicas. Si lográramos un método para evitar en la mayor medida posible lo que podrían llamarse "malentendidos" legislativos, habríamos dado un importante paso para mejorar la técnica de legislar. Lo que aquí les someto a consideración es un primer esbozo para empezar a andar ese camino.

Las dos primeras máximas de Grice se refieren a la cantidad de información que se transmite en un intercambio y exigen que la contribución sea tan informativa como sea necesario para los objetivos de la conversación y que no resulte más informativa de lo necesario a ese respecto. Se subraya con ello la interferencia que tiene en la comunicación humana la sobrecarga de mensajes innecesarios. Podría ser trasladado a nuestro legislador de la siguiente manera: "haz que todo precepto alcance a las personas y acciones que pretende y sólo a las personas y acciones que pretende, y no más". No necesito decirles a ustedes lo bien que se aplican semejantes máximas

**9** GRICE, P. "Lógica y conversación", en VALDÉS VILLANUEVA, L.M. *La búsqueda del significado.* Tecnos. Madrid.1995.

al arte de legislar. Aunque puedan parecer evidentes y triviales esa impresión se disipa cuando nos encontramos con el torrente legislativo ordinario que ha suscitado ya entre nosotros vehementes preocupaciones[10]. Y no se trata tanto de la "cantidad" como tal, pues es posible que el dinamismo de las sociedades contemporáneas la exija; se trata sobre todo de la irrelevancia de cierta legislación que viola directamente las primeras máximas de Grice porque, literalmente, no se propone legislar, sino otra cosa: calmar las preocupaciones ciudadanas, ofrecer gestos electorales o actuar simbólicamente a través del proceso legislativo. Si lográsemos que se impusiera, como una suerte de carga de la prueba, el que la decisión de legislar fuera acompañada por serias consideraciones sobre su necesidad y relevancia en las circunstancias de contexto y de situación del sistema jurídico, habríamos dado un paso importante en la racionalización de la legislación.

Las máximas que Grice llama de "cualidad" son dos: "no diga usted lo que crea que es falso", y "no diga usted aquello de lo cual carezca de pruebas adecuadas". A primera vista no parecen ser aplicables al proceso legislativo, porque las normas jurídicas, que es la materia que transportan las leyes, no tienen valor de verdad. En sentido estricto es imposible mentir al emitir enunciados normativos. Pero quizás no lo sea en un sentido oblicuo, pues podemos pensar en que en lugar de servir a la verdad, el legislador trata de servir a su propósito: "no promulgue preceptos que no satisfacen el propósito legislativo" o "no cree preceptos cuando no hay evidencia adecuada de que satisfacen el propósito legislativo". Y no sólo esto, sino que también vemos con frecuencia que las leyes que hacemos no van a tener eficacia social alguna porque, por ejemplo, no pueden ser aplicadas: generalmente por que la organización que tenemos para interpretarlas y aplicarlas, es decir, la organización judicial, funciona – lamento decirlo – detestablemente; pero también muchas veces porque las leyes mismas necesitan para su andadura de un soporte económico y una articulación institucional y normativa que con mucha frecuencia no se tienen previstas en el acto de legislar. No sé si ello será, en sentido estricto, mentir, pero cuando el legislador promulga una ley para la que no presta apoyo económico ni desarrolla reglamentariamente, está – me parece – haciendo algo parecido a engañar al ciudadano.

Hay después una máxima de "relación" que resultará familiar a todo conversador: "vaya usted al grano". Se trata de la relevancia de nuestras contribuciones al tema de la conversación. Aquí podemos reflexionar sobre dos cuestiones de naturaleza muy diferente. La primera de ellas, de extraordinaria dificultad e importancia, es la de establecer métodos de redacción idóneos para determinar con toda la precisión que sea posible los supuestos de hecho que van a regular las normas jurídicas que promulgamos. El problema con el que nos enfrentamos aquí es el que Frederick Schauer ha llamado el problema de la "infra-inclusión" y la "sobre-inclusión"[11]. Ir al grano significaría para el legislador el tratar de dirigir sus preceptos exactamente a los destinatarios y supuestos previstos en su propósito y no a otros, pero el lenguaje

**10** Una muestra amplia de ello en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.) PAU PEDRÓN, A. (dr.adj.) *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho.* cit.
**11** SCHAUER, F. *Playing by the rules.* Clarendon Press. Oxford. 1991.

natural hace difícil a veces conseguir ese grado de precisión. Se dice que entre el propósito de la norma y el texto de la norma puede haber desajustes que impiden al texto realizar bien el propósito porque incluye supuestos que el propósito no contempla, o excluye supuestos que el propósito sí contemplaría. El buen redactor ha de tener esto siempre en cuenta.

Pero lo que esta máxima descarta no es sólo eso, sino también ese deforme modo de legislar con que nos obsequian a veces nuestros legisladores: me refiero a las llamadas "normas intrusas", es decir, aquellos preceptos jurídicos que aparecen de pronto en una ley cuyo objetivo no tiene nada que ver con aquellas normas: que la disciplina del seguro se modifique en la ley de caza, los arrendamientos urbanos en la ley de enjuiciamiento civil o el código penal en la ley de arbitraje, y tantas otras. La idea que subyace a la máxima de relevancia aplicada al proceder legislativo es que las leyes han de tener un objetivo coherente y homogéneo y no ocuparse de temas alejados de ellas aprovechando cualquier pretexto o cualquier apuro. Yo entiendo que puede haber algunos problemas que en determinadas circunstancias demandan una regulación urgente, pero para eso está la figura del decreto-ley o las cámaras legislativas mismas como lugar de acuerdos y consensos. No debería por ello cederse a una práctica que viola el "orden" del orden jurídico, establece dificultades crecientes para su conocimiento y suena, en el mejor de los casos, a improvisación y capricho, y en el peor, a intereses espurios, grupos de presión y acuerdos inconfesables.

Las máximas de "modo" son extremadamente importantes, y nos van a poner además en contacto con algún aspecto del lenguaje que no es estrictamente pragmático sino más bien sintáctico y semántico. No tienen que ver con lo que se dice o legisla, sino con cómo se dice o legisla. "Evite la oscuridad", "evite la ambigüedad" (a la que voy a añadir yo "evite la vaguedad"), "sea breve" y "sea ordenado". Sobre la oscuridad del lenguaje legal se han dicho tantas cosas que no vale la pena ni siquiera recordarlas. El deseo de que las leyes no pongan al intérprete en bretes imposibles es perfectamente legítimo, y cualquier profesional conoce ejemplos de normas cuya innecesaria oscuridad determina hasta su imposible aplicación, pero hay que advertir también del espejismo histórico de las leyes "simples" y "claras" que pudiera entender cualquier miembro de la comunidad. La oscuridad de una norma es seguramente dependiente de quien sea el lector de la misma. Y resulta seguramente ineludible que el legislador dicte normas que, pese a ser claras, sean sin embargo inaccesibles para el lego. La oscuridad que hay que evitar no es ésta, sino la que se deriva de aquellos preceptos que plantean tortuosos problemas de interpretación hasta para los más duchos.

Me interesan más las máximas que se refieren a la ambigüedad y a la vaguedad. La ambigüedad que ha de preocupar al redactor de leyes es la ambigüedad sintáctica, que se produce cuando por razones gramaticales o lógicas un enunciado puede significar dos cosas diferentes. Todos ustedes saben que la descuidada utilización de los puntos, las comas y las oraciones de relativo puede desembocar en problemas de interpretación delicados. La ambigüedad semántica es más fácil de evitar, pero también provoca quebraderos de cabeza al intérprete. El uso de términos distin-

tos con igual significado jurídico, o el uso de un término único para significados jurídicos diferenciados, el recurrir al uso figurado del lenguaje, la ambigüedad proceso-producto, son todas pequeñas trampas que el descuido y la falta de profesionalidad de los redactores nos tienden todos los días. Pero quizás sea más importante el conjunto de problemas que arrastra consigo la utilización de conceptos vagos. La vaguedad se da cuando se dan insuficiencias o problemas de cualquier otra índole en el conjunto de propiedades relevantes que se afirma que debe tener un hecho, acción, institución o cualquier cosa que sea para que le sea aplicable un concepto o término de clase. Un tipo de vaguedad muy común es la gradual: cuando ciertas propiedades se dan en grados diferentes, como en un continuo (alto, calvo, posible, desarrollo, modernización, etc.) En tales casos encontramos siempre casos que se encuentran en la zona de penumbra y casos que se encuentran en la zona de claridad, pero no tenemos criterio para saber cuando es aplicable el término y cuando no. ¿Cuántos o cuán pocos pelos debe tener alguien para ser o no ser calvo, o cuántos centímetros para ser o no ser alto? Esto da lugar a la famosa paradoja del *sorites,* del montón: ¿cuántos granos de trigo debe tener un conjunto para ser un montón? Pero se da también la vaguedad combinatoria, cuando algunas de aquellas propiedades relevantes están presentes pero otras se encuentran ausentes; ciertas combinaciones de propiedades nos dan la certeza de que el término o concepto es aplicable, pero otras no; y también se puede dar la imposibilidad de ofrecer una enumeración cerrada y exhaustiva de las propiedades suficientes para la aplicación del término o del concepto. Esto es lo que se llaman característicamente "cláusulas abiertas".

Lo que nos enseñan los problemas de vaguedad es que el lenguaje natural del que se sirve el ordenamiento jurídico resulta muchas veces abierto y poroso. Hay quien dice que siempre lo es; yo me inclino más bien a pensar que hay términos vagos y términos menos vagos o, claramente, términos precisos o que pueden ser precisados mediante técnicas jurídicas adecuadas. Pero esto no importa ahora. Lo que me interesa traer a colación más bien es una consecuencia fundamental para el legislador que se deriva del recurso a conceptos y términos aquejados de una gran vaguedad. Y esa consecuencia es que, por decirlo en términos un poco tajantes, en realidad "no está legislando". Cuando el redactor legislativo introduce conceptos jurídicos indeterminados, cláusulas abiertas, términos de textura muy porosa, o los llamados "conceptos esencialmente controvertidos", entonces está realmente delegando en el aplicador la regulación del supuesto. Me explico: lo característico de la actividad legislativa es tratar de regular la realidad social *ex ante*, de forma tal que cuando en el futuro se produzca en la vida social el supuesto de hecho que contempla la norma legal, entonces los órganos de adjudicación apliquen a ese supuesto la consecuencia jurídica prevista en aquella norma. Esto es de extraordinaria importancia porque determina en una gran medida la predecibilidad de las relaciones jurídicas y la certidumbre de sus destinatarios sobre lo que puede acaecerles en el futuro en sus relaciones sociales y sus tratos con el poder. La idea misma del control del poder por el derecho, la idea en suma del Estado de derecho como un Estado en el que los poderes están sometidos a normas jurídicas en su configuración y en su actuación, pende de un modo difícil de exagerar de la precisión con la que se redacten las leyes. Y leyes que ceden a la tentación de la indeterminación, como son por ejemplo muchas

de esas leyes a las que se llega por "consenso", es decir, abriendo en su redacción espacios imprecisos y vagos para que todos estén contentos, acaban por renunciar a lo que constituye su función primaria, que nadie dudará que es precisamente la de "regular". Cuando eso sucede el supuesto de hecho resulta configurado *ex post* y la consecuencia jurídica se administra al margen del texto normativo por el juez o por el profesional del derecho.

Las últimas máximas del análisis pragmático del lenguaje son sencillas de imaginar aplicadas al legislador: sea breve y sea ordenado. En cuanto a lo primero poco más hay que añadir; en cuanto a lo segundo los manuales de técnica legislativa que tenemos entre nosotros, así como las Directrices de técnica normativa aprobadas el año pasado (BOE n. 180, viernes 29 de julio de 2005), si es que son cumplidas, introducirán cierto orden en la redacción de los textos. No estaría mal que fuera abriéndose paso la conciencia de que, con todo, estamos aquí en un estadio muy poco avanzado – de primera generación, se ha llamado – mientras muchos países disponen ya de manuales de técnica legislativa de tercera generación.

El otro orden, el orden que se deriva de la coherencia entre las normas que emanan del legislador, el orden ese que se perturba cuando hay antinomias normativas o contradicciones entre los propósitos de las normas, puede tratar de mantenerse con una aplicación rigurosa de las *checklisten*, que son usadas con poco rigor entre nosotros a pesar de que tenemos un ordenamiento tan extraordinariamente complejo que demandaría una aplicación incesante de los controles de coherencia.

Lo que nos enseña la pragmática del lenguaje aplicada a la redacción de textos legales es, como ya he dicho, a tener éxito en la actividad legislativa a través de una racionalización y puesta a punto de la herramienta fundamental que usamos para desarrollar esa actividad: el lenguaje. Hay, pues, una cierta correlación entre las exigencias que nos transmite el lingüista y lo que entre los juristas suele llamarse la presuposición del "legislador racional". Al enfrentarnos al derecho legislado y tratar de poner orden en él e interpretarlo, pensamos siempre que el legislador tendría que ser "racional", es decir, pensamos que el legislador pretende que sus mensajes se entiendan, que no entren en conflicto unos con otros, que las conductas de los ciudadanos se adecuen a lo prescrito en la ley, y que los fines que tiene en mente sean así conseguidos mediante la puesta en vigor de este texto[12]. Y todo ello depende en una gran medida de que logre transmitirlos con corrección y limpieza. Pero quiero insistir en que tales medidas pueden tomarse sin alterar para nada el sentido del texto, de forma tal que nadie puede decir que la mejora de la técnica de legislar puede en algún sentido afectar "políticamente", por así decirlo, a los propósitos que en un determinado momento tenga un determinado legislador. Las funciones de los Consejos Consultivos encuentran por ello aquí un terreno particularmente apropiado para su misión, pues, por un lado, ejercen su función de consejo en el más estricto e histórico sentido: se trata de emitir un dictamen en beneficio del aconsejado, para que pueda con-

**12** Sobre racionalidad y legislación, cfr. ATIENZA, M. *Contribución a una teoría de la legislación.* Cuadernos Civitas. Madrid. 1997.

seguir hacer con el mayor éxito posible aquello que pretende hacer; y en segundo lugar se producen siempre al margen de los objetivos o pasiones políticas que pueden haber guiado al promotor del proyecto, manteniendo así un plus de "*auctoritas*" derivado del rasgo de imparcialidad.

Voy, por fin, a mencionar un posible espejismo que puede alimentar la visión que, desde la pragmática del lenguaje, hemos dado al legislador como si se tratara de una suerte de "conversador" que estuviera realizando sus prolaciones oralmente en un contexto presente. Ciertamente estamos hoy en día tan puntualmente informados de todo lo que pasa en los órganos parlamentarios y en la vida civil de la sociedad, sabemos tan bien a qué y cómo responde el gobierno mediante sus proyectos de ley, que sentimos siempre la tentación de pensar al legislador como uno de nuestros interlocutores habituales o como alguien que intercambia mensajes con la sociedad casi en la forma de pregunta y respuesta (o *input* y *output*, como se diría ahora). Esto sin embargo es, como digo, sólo un espejismo. Ni el legislador es un ser, una suerte de ente antropomorfo con voluntad, intención y cálculo, ni la ley es una prolación verbal en el seno de conversación ninguna. Y recordar esto es muy importante, porque lo que vale para imaginar propuestas de mejora del proceso legislativo, no vale en el amplio y decisivo mundo de la interpretación del lenguaje jurídico. Porque el lenguaje jurídico, en nuestro caso la ley, no es oral ni contextual, sino silenciosa e independiente. La ley no es un conjunto de enunciados deónticos proferidos ante nosotros en una conversación viva, sino el producto lingüístico de un procedimiento anónimo en el que ponen mano demasiados actores como para verlo como propio de alguno de ellos en particular. Y eso produce en el texto de la ley una singular peripecia: la de emanciparse del acto de su promulgación y volar abierta a cualquier posible lector. Tomando la idea de Emilio Lledó, diría que la ley es escritura anónima, y como tal es "silenciosa", no presente, ni viva. El intérprete se encuentra siempre ante un "texto", no ante un hablante ni ante un interlocutor, sino ante un texto, y un texto mudo cuya semántica ha de obtener a partir de su propio tiempo histórico. Ha perdido su inmediatez y se planta solo ante la mirada del intérprete, sin rasgos de contexto, sin intenciones, sin mente del autor: sólo queda su letra, el lenguaje con el que acertó a expresarse como ley. Y ello nos fuerza a conferirle su significado como un mensaje abstracto, al margen de su contexto de creación. Si seguimos utilizando la división clásica de los territorios de la reflexión sobre el lenguaje, podemos decir que en el momento de la interpretación tenemos que abandonar el mundo de la pragmática y quedarnos tranquilamente en el mundo de la semántica, es decir, en aquel tipo de reflexión que se ocupa de la relación de los signos con su significado, de la relación de los signos con el mundo. Ahora no podemos preguntarnos ya que "quiso decir" el autor, porque la escritura de la ley ha trasladado el mensaje desde el tiempo del autor, del legislador, hasta el tiempo del lector, del intérprete. Y – cito a Lledó – "el intérprete, valiéndose de otros textos, utilizando su propia experiencia, sus informaciones y su historia, es capaz de crear una retícula informativa en la que pueda situar, con más precisión, no tanto a un autor cuanto a una obra escrita, un texto". Y aquí nos encontramos quizás el más grande problema del mundo jurídico: la relación de un texto silencioso que viene de una peripecia histórica o temporal anterior y en gran parte desconocida con un intérprete cuyas herramientas de com-

prensión y hermenéutica están atadas al presente. Porque al intérprete del derecho, al juez, al profesor, al letrado, no se le pide una reflexión histórica sobre la norma, ni una indagación política; se le pide que la haga efectiva, viva, de cara a un conflicto que surge aquí y ahora. Y para eso tiene que averiguar el significado de la misma, pero no su significado remoto, sino su significado actual para una tesitura actual. Lo que tiene pues que hacer es realizar una mediación entre un texto cristalizado y las convenciones interpretativas vivas del lenguaje de su momento. En esto consiste su decisiva función. Pero la ley ahora no nos enfrenta ya con su circunstancia espacio-temporal sino con su "significado" por encima de esa circunstancia, con lo que algunos lingüistas llaman su "significado intemporal". Y el jurista tiene entonces que ponerse a encontrarlo. Un significado que se halla además entretejido con el lenguaje circundante del propio derecho, es decir, no con el "contexto" real sino con el "co-texto" escrito, en el lenguaje culto de los juristas y de la doctrina, pero también en el lenguaje cotidiano y sus indudables mutaciones. Durante muchos años los filósofos del lenguaje identificaron el significado de las palabras con aquellas cosas, objetos o acontecimientos del mundo que esas palabras estaban representando: el significado de la palabra "mesa" era el objeto mesa. Y por eso acuñaron la idea de que comprender el significado de una oración descriptiva era captar cuales eran sus condiciones de verdad, entendida la verdad como la correspondencia entre lo dicho por la oración y lo acaecido en el mundo. Pero esto pronto se reveló difícil de admitir. Equivalía a dejar fuera del universo de los significados a todas aquellas formas del lenguaje que no fueran puramente asertóricas, entre otras al lenguaje moral y al lenguaje jurídico. Por eso hoy el significado del lenguaje no gravita directamente sobre el mundo, sino sólo sobre una parte de él, sobre las convenciones y actitudes de los hablantes de un determinado mundo comunicativo. Y por lo que respecta al derecho los hablantes pueden ser y deben ser de dos tipos: los hablantes especializados que configuran una audiencia minoritaria y técnica, y los hablantes legos, para los que en definitiva es aplicable el mensaje del texto normativo. Este es uno de los muchos problemas por los que se puede entrar en el fascinante mundo de la actual teoría de la interpretación jurídica, pero eso deberá esperar mejor ocasión. Baste con que sepamos lo que ya sabíamos desde siempre: que el lenguaje es algo así como la estructura ósea que sustenta al derecho y su movimiento histórico, y que deberíamos empezar a prestarle alguna mayor atención.

# EL CONTROL DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA POR PARTE DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

**Pere Jover Presa**
Presidente del Consejo Consultivo de la Generalitat de Cataluña

Ante todo, deseo agradecer al Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha, y muy particularmente a su Presidente, la atención que han tenido conmigo y con la Institución a la que represento al invitarme a participar en esta Mesa redonda sobre el papel de los Consejos Consultivos en la mejora de la calidad de las leyes y demás instrumentos normativos[1].

También, antes de iniciar mi exposición, debo advertir a todos ustedes que en la sesión del día de ayer no pude escuchar las ponencias dictadas por los profesores Marina Gascón y Francisco Laporta, y quizás esa carencia se observe en algunos aspectos de mi intervención, por lo que les pido excusas por adelantado.

## I

Desde mi punto de vista, la intervención de los Consejos Consultivos en la mejora de la calidad de las normas debe plantearse partiendo de dos consideraciones previas.

1. En primer lugar, parece claro que con esta expresión nos estamos refiriendo a cuestiones muy diversas, por lo que debemos clarificar previamente cuáles de ellas son las que queremos abordar. En el año 1986, en un trabajo que tuvo cierta repercusión entre los expertos de la República Federal alemana, el profesor Karpen distinguió dos grandes ámbitos materiales de la que con excesiva alegría algunos han calificado como "ciencia de la legislación":

A) Por un lado, la "técnica de la legislación" propiamente dicha, que incluye todo lo relativo a la articulación, configuración y lenguaje de las disposiciones normativas y a su adecuada integración en el ordenamiento. Es decir, el conjunto de técnicas y reglas que, siguiendo la clasificación de Manuel Atienza, (que, por lo que sé, ya fue citada en las sesiones del día de ayer), pretenden alcanzar la necesaria **racionalidad lingüística**, de forma que el emisor de la norma sea capaz de exponer su mensaje y sus mandatos con la máxima claridad, reduciendo a sus justos límites la labor interpretativa del receptor; y, también, aquéllas específicamente destinadas a

**1** Estas líneas se ajustan a la intervención oral realizada por el autor en la Mesa redonda de referencia, a la que se ha dotado de la forma literaria propia de un texto escrito, por lo que no son una simple trascripción. Se han añadido, algunos ejemplos de mala técnica legislativa que no pudieron ser expuestos en la intervención oral, por la necesidad de limitarla al tiempo disponible.

asegurar la **racionalidad jurídico-formal,** con las que se garantiza la integración armónica de la nueva norma en el ordenamiento, cumpliendo las exigencias constitucionales de certeza y predictibilidad del Derecho aplicable.

B) Y, por otro, la que Karpen denominaba "metódica de la legislación", de mucho mayor calado y complejidad, por cuanto que conecta con el contenido de la norma, con los objetivos y finalidades que con ella pretende alcanzar su autor y, sobre todo, con la idoneidad de los medios utilizados para alcanzarlos. Una vez más, siguiendo la clasificación de Manuel Atienza, se trata de fórmulas destinadas a la consecución de lo que él denomina **racionalidad pragmática**, como garantía de la efectividad de la norma y, por lo tanto, de su capacidad para determinar la conducta de los destinatarios, y **racionalidad teleológica**, relativa a la conexión entre los medios utilizados y los fines y objetivos perseguidos, teniendo también en cuenta el coste que dichos medios pueden generar sobre otros intereses en presencia, de acuerdo con criterios de proporcionalidad. Atienza añade una última exigencia, la **racionalidad ética**, pero no creo que ésta sea una cuestión que nos interese a los efectos de este debate.

Observen ustedes que el cuestionario que ha servido de base para la organización de estas Jornadas, que ayer fue comentado por la profesora Marina Gascón, asume también esta distinción aunque utilice expresiones diferentes, pues separa en tres apartados las preguntas relativas exclusivamente a aspectos de técnica legislativa pura y simple (apartados 1 y 2) de aquéllas otras que, calificadas con palabras como "idoneidad", "necesidad"y "factibilidad" de la norma, conectan con la denominada por Karpen "metódica de la legislación".

2. La segunda consideración que, a mi juicio, debemos tener en cuenta es de naturaleza muy diferente: se trata de examinar hasta qué punto esta tarea se puede integrar en las funciones y competencias que a la luz de la ley y, en algunos casos, del respectivo Estatuto de Autonomía han sido encomendadas a los Consejos Consultivos. Teniendo en cuenta, además, que estas funciones afectan a la naturaleza de la institución y a la posición que asume en el sistema autonómico respectivo.

Pues bien, aunque después trataré este tema con más detalle, ya quiero avanzar que un simple examen comparativo demuestra que no todos los Consejos Consultivos que están tan dignamente representados en estas Jornadas son funcional e institucionalmente asimilables. Compartiendo todos ellos una común característica como integrantes de lo que denominamos la Administración Consultiva, no es menos cierto que sus atribuciones son de alcance muy variado y, sobre todo, que el ejercicio de las mismas en relación con unas u otras instituciones estatutarias afecta directamente al papel que juegan en el respectivo sistema institucional autonómico.

## II

1. Comenzaré por esta última consideración. Es sabido que la gran mayoría de los Consejos Consultivos (y, en Cataluña, la Comisión Jurídica Asesora), ejercen

su función como alto órgano consultivo del respectivo Consejo de Gobierno y de la Administración autonómica, de forma que sus dictámenes siempre son emitidos a su solicitud, son un trámite más en el proceso interno de elaboración de esa normativa y tienen por objeto tanto proyectos de reglamento como anteproyectos de ley o de decreto legislativo. Éste, en cambio, no es el caso del Consejo Consultivo de Cataluña ni, en determinados supuestos, de los Consejos Consultivos de Canarias, Navarra y Murcia, aunque la lectura de la última memoria anual de éste no indica nada al respecto; y ello es así porque en estos supuestos la institución no actúa a consulta del Gobierno sino de la propia Asamblea Legislativa (por lo general mediante petición de los grupos parlamentarios, de una parte de sus diputados o, como sucede en Canarias, de su Presidente), de forma que el dictamen no opera sobre un anteproyecto de ley del Gobierno sino sobre un proyecto o proposición de ley que está siendo objeto de tramitación parlamentaria, al que sólo le resta la aprobación definitiva por el Pleno de la Cámara.

Pues bien, entiendo que en estos supuestos la posición del Consejo Consultivo es radicalmente diferente. Ya no es el alto órgano consultivo del Gobierno y de la Administración, sino una Institución que, como decíamos antes, se integra en el complejo sistema de relaciones entre poderes que los constitucionalistas calificamos con la expresión "forma de gobierno". Más aún, lo que a veces resulta afectado en estos casos es el también difícil juego de relaciones entre mayoría y oposición, habida cuenta de que normalmente son los grupos parlamentarios o los diputados de ésta, y no los de la mayoría, los que solicitan el dictamen. Un dictamen que, consecuentemente, produce a veces un impacto mediático nada desdeñable.

En suma, la Institución asume unas características que, como dijo Gumersindo Trujillo refiriéndose al Consejo Consultivo de Cataluña, la convierten en "un híbrido a mitad de camino entre el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado". Hibridación que en este caso será aún más patente cuando, una vez convertido en Consejo de Garantías Estatutarias por mor del nuevo Estatuto, algunos de sus dictámenes adquieran carácter vinculante para el legislador.

A ésto se refería también Roberto Blanco cuando afirmaba que al ejercer esta función los Consejos Consultivos están supliendo una laguna en el diseño constitucional, resultante de la "imposibilidad de que las propias minorías parlamentarias regionales puedan plantear la eventual inconstitucionalidad de las leyes aprobadas por sus respectivos Parlamentos".

Pues bien, parece claro que en este tipo de control no ha lugar para consideraciones de técnica legislativa, ni mucho menos para el examen de la necesidad, idoneidad y factibilidad de la futura ley, puesto que la única cuestión objeto de debate ha de ser la hipotética inconstitucionalidad o antiestatutoriedad del proyecto o proposición de ley objeto de dictamen. Salvo que, naturalmente, los problemas apreciados puedan afectar al principio de seguridad jurídica, en la línea a la que me referiré posteriormente; para esos casos quizás fuera necesaria una flexibilización en el contenido del dictamen correspondiente, habida cuenta de su naturaleza consultiva y pre-

via a la definitiva adopción de la disposición cuestionada, de forma que aun sin incorporar una conclusión expresa de inconstitucionalidad o antiestatutoriedad sí puedan motivarse los graves peligros para la seguridad jurídica que podría comportar su aprobación.

Y, sin embargo, coincido con la opinión de que muy a menudo es el trámite parlamentario el responsable de la gran mayoría de los problemas de calidad normativa que aparecen en nuestras leyes. Ello es así no sólo por razones obvias (los parlamentarios no son, ni tienen por qué ser expertos en técnica legislativa, y a menudo incluso los gabinetes y asesorías de los grupos parlamentarios adolecen de carencias en esta materia) sino también y sobre todo porque el propio sistema parlamentario de discusión no parece el más adecuado para garantizar esta calidad; en efecto, tengamos en cuenta que por vía de enmiendas se pueden incorporar ampliaciones al texto que rompen su unidad, y que a menudo se utiliza la fórmula de la enmienda transaccional o incluso de la enmienda *in voce*, redactada sobre la marcha, muchas veces pensando más en el periodista que la comentará al día siguiente que en el juez que la deberá aplicar pasado cierto tiempo.

Fuera del control a que me refería anteriormente, relativo a la garantía de la seguridad jurídica, no veo otra solución para este problema que el que ha sido adoptado en otros países: dotar a las Asambleas Legislativas de sus propios instrumentos de control de técnica legislativa, al menos por lo que se refiere a las enmiendas y a las proposiciones de ley.

## III

En cambio, en los demás casos, que son los que se dan con más habitualidad en el ejercicio de la función consultiva, no veo ningún problema para que los dictámenes emitidos por los Consejos Consultivos de las diferentes Comunidades Autónomas incluyan consideraciones de técnica legislativa tendentes a dotar a las normas de la máxima racionalidad lingüística y jurídico-formal, de acuerdo con la clasificación antes citada. Me refiero, obviamente, a los dictámenes sobre anteproyectos de ley o sobre proyectos de decretos-legislativos y, de forma más general, a los emitidos respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria por el respectivo Consejo de Gobierno.

Ello es así porque estos dictámenes se integran de forma ordinaria y normal en la primera fase del proceso de elaboración de las normas, una fase exclusivamente gubernamental, incluso diríamos "administrativa", en la que todas las consideraciones encaminadas a la consecución de la máxima perfección técnica de los futuros instrumentos normativos han de ser bienvenidas. Es en ese momento cuando nuestras instituciones ejercen su función sustancial como alto órgano consultivo del Gobierno y de la Administración autonómica, una función que, además, suele presentar una doble característica que la hace especialmente apta para corregir preventivamente los posibles vicios e imperfecciones del texto sometido a examen: por un lado se trata de una función *ad intra*, con un impacto externo general-

mente limitado a la publicación del dictamen en la memoria anual; y, por otro, incluso cuando afecta a anteproyectos de ley se produce siempre en la fase gubernamental o prelegislativa, con anterioridad a su posible adopción por el Gobierno como proyecto de ley, por lo que ni de forma indirecta resulta afectada la autonomía parlamentaria.

Pues bien, en este contexto, en el que lo que se pretende es la consecución de la técnica normativa más depurada, ¿quien mejor que los Consejos Consultivos, integrados por juristas de reconocida competencia y con variada experiencia no sólo en los diversos ámbitos del ordenamiento sino también en los problemas que plantea la interpretación y aplicación del Derecho, para advertir de las posibles carencias y distorsiones que en ese sentido se puedan apreciar? Es más, soy consciente de que esta actuación a menudo es ya una realidad en la práctica de algunas de nuestras instituciones. A título de ejemplo tengo aquí algunos dictámenes emitidos por le Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en los que de forma habitual se advierten ambigüedades y carencias, errores de redacción, de léxico, incluso simples erratas, y se sugieren las modificaciones pertinentes.

Sólo dos comentarios añadiré a lo que acabo de afirmar:

A) Parece indispensable que el control así realizado se ajuste a parámetros y criterios claros y precisos, con el fin de evitar distorsiones resultantes de una discrecionalidad excesiva. No faltarán para ello materiales en los que basarse, algunos de origen doctrinal, otros de naturaleza legal. Entre los primeros es de justicia recordar los trabajos que desde los años ochenta ha realizado en Barcelona el grupo GRETEL (Grupo de estudios de Técnica Legislativa), junto con las numerosas aportaciones publicadas por Pablo Salvador y Miquel Martín Casals, entre otros; entre los segundos deben tenerse en cuenta las diversas directrices sobre técnica normativa elaboradas tanto por el Gobierno central como por algunos Ejecutivos autonómicos, como son la aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicadas por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 28 de julio. Hasta donde yo sé País Vasco, Canarias, Asturias y Cataluña disponen de las suyas propias, y sería de gran utilidad que en las demás Comunidades Autónomas se aprobasen directrices de este tipo, adecuadas a las especificidades del respectivo ordenamiento autonómico.

B) En cuanto a los vicios que de esta forma podrían evitarse, sin duda que no serían pocos. De forma puramente enunciativa citaré algunos de los que me parecen más habituales en la práctica legislativa de nuestro país:

Los que operan en un plano exclusivamente lingüístico son, probablemente, los menos preocupantes: a menudo encontramos enunciados excesivamente largos, terminología inadecuada y expresiones que parecen escritas pensando más en su supuesto impacto mediático que en la claridad expositiva. Algunas propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, recientemente tramitadas, parecían llevarse la palma en esta línea.

Más allá de estas cuestiones anecdóticas, entiendo que la práctica anglosajona de incluir un Anexo o, al menos una parte introductoria, con definiciones sobre los términos más utilizados en el articulado puede aportar grandes ventajas en muchos casos, aunque coincido con Pablo Salvador en que hay que evitar definiciones banales e inútiles y en que nunca se debe definir lo que es obvio. Asimismo, debe prestarse especial importancia al título de la disposición y de cada uno de sus artículos, que debe identificarlos e integrar una descripción breve y clara de su contenido.

Mucho más perjudiciales, en cambio, son otros vicios que impiden la adecuada integración de la nueva normativa en el ordenamiento, generando confusión entre los operadores jurídicos sobre lo que es Derecho y sobre lo que no lo es, y poniendo en cuestión el propio principio de seguridad jurídica. No me refiero con ello a la remisiones (es decir, a los reenvíos a normas de otros textos legales que, consecuentemente, pasan a formar parte del contenido de la norma de remisión), cuya naturaleza ambivalente se ha recordado a menudo, incluso cuando se realizan correctamente. En cambio, me parecen especialmente dañinas y merecedoras de ser expulsadas de la práctica legislativa de nuestro país dos prácticas todavía muy extendidas.

Por un lado las llamadas "leyes ómnibus", instrumentos normativos que en un solo acto modifican o derogan una multiplicidad de leyes vigentes de objeto muy variado, más aún cuando dicha modificación afecta a la unidad y homogeneidad del Derecho codificado o cuando la ley incluye diferentes períodos de vigencia. En nuestro país tenemos un ejemplo muy claro de esta práctica, aunque no único, en las conocidas "leyes de acompañamiento", una especie criticada pero inmortal, sobre la que muchos esperamos que algún día llegue una merecida declaración de inconstitucionalidad. Frente a ellas debemos exigir la aplicación estricta del criterio comúnmente aceptado de que las leyes y demás instrumentos normativos deben tener un objeto único, incluso cuando hay una relación indirecta con otras materias, para las que siempre será preferible elaborar y aprobar diferentes textos normativos, aunque se tramiten de forma paralela.

Y, por otro, las derogaciones tácitas y las genéricas, entendidas éstas como las operadas mediante la conocida fórmula ritual, tan inútil como confusionaria, pues no sólo deja ayunos a los destinatarios de la norma sobre cuál es el Derecho realmente aplicable, sino que la decisión al respecto queda reservada a sus aplicadores, es decir a la autoridad pública y, en última instancia, a los Jueces y Tribunales. Ciertamente, la selección del Derecho aplicable al concreto caso controvertido es una de la funciones del Poder Judicial, que no pretendo negar; pero no es menos cierto que el nuestro es un sistema de plena independencia judicial, en el que no se aplica el principio *stare decisis*, y en el que la extrema lentitud de los procedimientos judiciales impone a menudo años de espera hasta el momento en que el Tribunal Supremo define su posición sobre el problema cuestionado en el ejercicio de su función nomofiláctica. En estas condiciones la posible contradicción entre las opciones mantenidas al respecto por jueces y tribunales, convencidos unos de que determinada norma

ha sido derogada y resulta por ello inaplicable y afirmando otros lo contrario, puede actuar como una auténtica carga de profundidad sobre las exigencias de certeza, predictibilidad y confianza legítima que todas las personas debemos exigir de nuestro Estado. Problema éste que se agrava si tenemos en cuenta que a menudo las normas derogadas mantienen una ultraactividad nada desdeñable, y más aún si nos encontramos ante lo que algunos han calificado con expresiones como "legislación motorizada" o, con conocida expresión de Zagrebelsky, como "pulverización del Derecho legislativo".

Lamentablemente, parece que no será nada fácil desterrar esta práctica, entre otras razones porque se basa en una concepción de gran calado en nuestra cultura jurídica, cual es la de la inagotabilidad de la potestad legislativa del Estado, una de cuyas expresiones más claras es el principio *contrarius actus*. En efecto, en gran parte somos todavía tributarios de la vieja definición de Bodin sobre la soberanía ("*legibus solutus*", no sometida a leyes) actualizada mediante la idea de que el titular de la potestad legislativa sólo está sometido a las leyes vigentes en la medida en que las modifica o las deroga a su voluntad, y ello sin que siquiera sea necesario que explicite o sea consciente de dicha modificación, siendo bastante la adopción de un nuevo acto legislativo que contradice los anteriores.

Pues bien, debemos afirmar que en el moderno Estado Constitucional de Derecho esta concepción debe ser arrumbada, al menos, por dos razones: por un lado porque el principio de seguridad jurídica también vincula al legislador y al titular de la potestad reglamentaria, so pena de incurrir en inconstitucionalidad. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional el legislador infringe ese principio "al generar una situación de incertidumbre jurídica (...) La exigencia del 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. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo" (Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, Fundamento Jurídico 4).

Y, por otro lado, debemos tener en cuenta que en nuestro ordenamiento encontramos una multiplicidad de tipos de leyes, que se distinguen no sólo por el procedimiento para su elaboración y aprobación sino también por su ámbito material reservado, por lo que aun cuando tengan el mismo rango jerárquico, su fuerza activa y pasiva dependen de dicho contenido. En el ordenamiento estatal tenemos numerosos ejemplos de lo que digo y también los encontramos en los ordenamientos autonómicos: a título de ejemplo sólo quiero recordar que el recientemente aprobado Esta-

tuto de Autonomía de Cataluña incluye, junto a los tipos conocidos (Ley de Presupuestos, leyes de delegación, decretos-ley y decretos legislativos) la distinción entre leyes ordinarias y leyes de desarrollo básico del Estatuto (artículo 62.2) caracterizadas estas últimas desde su doble consideración formal y material.

Consecuentemente, no basta con exigir en cualquier caso fórmulas de derogación expresa, incluso tablas de derogación incorporadas como Anexo o como contenido de la correspondiente disposición derogatoria. También es necesario, naturalmente, que estos tipos de leyes específicos sólo deban ser modificadas o derogadas por instrumentos normativos de idéntica naturaleza, identificados como tales en el título de la disposición con la consabida expresión "Anteproyecto de Ley/Proyecto de Decreto por el que se modifica..."; y, más aún, que la modificación opere sobre el instrumento normativo afectado, de forma que las sucesivas publicaciones del mismo la incorporen en su articulado, aun a riesgo de utilizar las consabidas numeraciones *bis*, *ter, quater,* etc. Por cierto, un ejemplo que podría ser considerado a estos efectos pues evita este problema es el ofrecido por el nuevo Código Civil de Cataluña, que utiliza una numeración de artículos basada en dos cifras que permite añadir nuevos preceptos sin modificar la primera de ellas.

2. En cambio, la realización por parte de los Consejos Consultivos de un control relacionado con la denominada por Karpen "metódica de la legislación" me parece mucho más discutible, sin que por ello debamos excluirla de plano. En efecto, entramos ya de lleno dentro del examen de eso que en el cuestionario elaborado por la profesora Marina Gascón se denomina "efectividad, eficacia y eficiencia" de la futura disposición normativa, con lo que nos instalamos en un nivel de examen que poco tiene que ver con el que hemos visto hasta ahora.

Desde mi punto de vista son cuatro los aspectos que deben integrar este examen:

A) Identificación de los objetivos perseguidos por la futura disposición legal o reglamentaria y, muy particularmente, si existen alternativas para alcanzarlas que sean menos gravosas que las que derivan de la modificación del ordenamiento.

B) Determinación de los medios empleados para alcanzar dichos objetivos, y de la existencia entre unos y otros de la adecuada relación de adecuación y proporcionalidad, a la vista del impacto que pueden producir sobre los diferentes intereses en presencia.

C) Cuantificación de los costes económicos que generará la puesta en marcha de la nueva normativa, y existencia de créditos suficientes para atenderlos.

D) Previsiones sobre su cumplimiento (la denominada eficiencia-factibilidad), tanto por parte de los diferentes operadores públicos como por los particulares, partiendo de la consideración de que nada es más dañino para el Estado de Derecho que la presencia de normas que se incumplen de forma habitual.

Pues bien, la realización de este tipo de control, a mi juicio, excede sustancialmente las funciones que los Consejos Consultivos tienen actualmente encomendadas en los diferentes ordenamientos autonómicos, por cuanto que se trata de un control de oportunidad, expresamente prohibido en la mayoría de ellos. Hasta donde yo sé sólo la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco (que, casualmente, es la que tiene una naturaleza más "gubernamental", hasta el punto de haber sido creada mediante un Decreto) está habilitada de forma ordinaria para realizar un examen de este tipo, previéndose también esa posibilidad para los Consejos Consultivos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja y Comunidad Valenciana sólo en el caso de que la solicitud de dictamen la incluya expresamente y, por ello, de forma excepcional.

Y, ciertamente, la restricción impuesta por el legislador en esta materia me parece correcta, básicamente porque requiere un examen que va más allá del que podría desarrollarse con instrumentos típicos de la dogmática jurídica, puesto que sólo puede llevarse a cabo mediante la utilización, según la terminología que ya hace muchos años anunció Alf Ross, de técnicas propias de la *política jurídica* (que no se preocupa tanto de lo que es el Derecho como de lo que debe ser) y de la *sociología jurídica* (cuyo objeto no es el estudio abstracto de las normas jurídicas, sino el de las acciones humanas en relación con esas normas y la interacción que se produce entre ellas, tanto en el sentido de acciones o conductas que son causa de que se produzcan determinadas normas jurídicas como en el inverso, acciones humanas que son resultado de la existencia de normas jurídicas). Es decir, unos instrumentos de análisis para los que no es seguro que los Consejos Consultivos estén debidamente capacitados.

Y, sin embargo, no me cabe la menor duda de que este control sobre la necesidad y factibilidad de la futura disposición es muy necesario. Si nos referimos al Derecho estatal, la norma de referencia la encontramos en la Ley 50/1997, de 17 de noviembre, del Gobierno, que en sus artículos 22.2 y 24.1 a), (el primero respecto a los proyectos de ley y el segundo respecto a la elaboración de los reglamentos) impone la elaboración de una memoria y de los estudios e informes "sobre la necesidad y oportunidad" de la futura disposición, así como de una memoria económica que contenga una estimación del coste a que dará lugar. Ignoro, en cambio, hasta que punto la normativa de las diferentes Comunidades Autónomas incorpora previsiones similares; en Cataluña la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat sí lo hace en sus artículos 62.2 y 3, de forma más precisa y completa por cuanto que impone además el examen de la racionalidad jurídico-formal de la futura disposición ("marco normativo en el que se inserta la propuesta"), la adecuación de los medios utilizados a los objetivos perseguidos, la valoración desde la perspectiva de la igualdad de género y, además, el artículo 67 añade la exigencia de valoración de su eficacia mediante el examen de la "virtualidad práctica de sus preceptos..., sus posibles disfuncionalidades y las garantías para su eficaz cumplimiento". Lamentablemente, estas exigencias sólo se imponen para el procedimiento de elaboración de "disposiciones de carácter general" y, habida cuenta de que los preceptos citados se inscriben en el contexto del ejercicio de la potes-

tad reglamentaria del Gobierno, no parece que sean aplicables a la elaboración de los proyectos de ley.

Pues bien, el problema que presenta esta regulación, aparentemente impecable, es el del sujeto que realiza el control. En efecto, difícilmente el propio autor de la futura disposición cuestionará su necesidad, y la realidad demuestra que la práctica habitual suele ser la inversa: se decide en primer lugar la aprobación de la norma, y luego se argumenta, a menudo de forma somera, su necesidad, factibilidad y efectividad. No puedo evitar, a este respecto, la cita que sobre esta cuestión se observa en una de las aportaciones de Pablo Salvador, relativa a la práctica alemana, en donde todos los proyectos de ley deben someterse a un estricto escrutinio según lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de las directrices sobre técnica legislativa (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*); pues bien, pese a la exhaustividad teórica de ese escrutinio, el espacio destinado en la plantilla a la pregunta sobre posibles alternativas a la solución propuesta siempre aparece cumplimentado con la expresión "Keine" (ninguna). Porque, ciertamente, se dice en la cita, "¿como podría el autor de un proyecto defender la existencia de alternativas más ventajosas?"

La única solución, obviamente, es encomendar la evaluación del proyecto a instituciones que sean distintas de las interesadas en su aprobación y, además, que estén dotadas de la suficiente independencia orgánica y funcional. Los Consejos Consultivos aparecen, pues, como instituciones adecuadas para llevar adelante esta tarea. Pero para ello son necesarias, en mi opinión, al menos dos condiciones previas: en primer lugar, y ante todo, la reforma de la normativa correspondiente, de forma que se les habilite a pronunciarse sobre cuestiones de oportunidad; y, además, cambios en la forma y en las técnicas de examen utilizadas, en el doble sentido de la disponibilidad de informes y estudios de naturaleza no exclusivamente jurídica, y de un completo cuestionario o lista de comprobación (*checklisten)* del tipo de las empleadas en otros países.

# PROBLEMAS CONSTITUCIONALES QUE CONDICIONAN LA CALIDAD DE LAS NORMAS

**Juan Cano Bueso**
Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Almería
Letrado del Parlamento de Andalucía

**Sumario:**

**I. CUESTIONES PREVIAS.**
**A) La cuestión metodológica. Sobre el pretendido carácter «científico» del Derecho y de la «ciencia de la legislación».**
**B) Algunas precondiciones de la crisis del concepto de «ley general».**
**II. DEL DERECHO «FORMAL» AL DERECHO «ÚTIL»: LA NUEVA RACIONALIDAD LEGAL.**

## I. CUESTIONES PREVIAS.

Conviene dejar sentado, desde el principio, que pretendemos abordar nuestra breve reflexión desde una perspectiva de Derecho Constitucional y no desde cualquier otra rama del Derecho. Trabajamos, por tanto, con el método de una disciplina jurídico-política, interesada en el conocimiento y observancia de los procesos políticos que subyacen a las normas jurídicas y que son inseparables de las normas y del propio funcionamiento de las instituciones. Y ello porque –parafraseando a SMEND– el criterio que permite diferenciar el Derecho Constitucional del resto del ordenamiento jurídico sigue siendo hoy el carácter «político» de su objeto[1]. Preciso es reiterar una vez más esta idea –máxime en los tiempos de «armonización» ideológica en la que nos encontramos– ante el riesgo metodológico e ideológico de abordar la actividad de los Parlamentos y de los Gobiernos como si de simples órganos administrativos se tratase[2].

Hoy es una realidad que la salvaguarda de la perspectiva material del producto legislativo (el contenido de la norma) constituye la preocupación central del

**1** SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 194.
**2** La misma idea tuvimos ocasión de desarrollarla al criticar el enfoque administrativista de la actividad de los órganos parlamentarios. *Vid*. CANO BUESO, J., «Las funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Derecho*, FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A., y DA SILVA OCHOA, J.C., (coords.), Parlamento Vasco, Bilbao, 1991, pp. 262-263.

ordenamiento jurídico parlamentario. En cambio, la atención sobre los elementos formales de la norma es el objeto básico de la tarea a que deben contraerse los supremos órganos de asesoramiento de la Administración activa (Consejo de Estado y Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas), a salvo, claro está, que les sean requeridos pronunciamientos sobre cuestiones de oportunidad a través de la vía de los llamados «dictámenes facultativos».

Si, como define el diccionario en su primera acepción, la técnica «es un conjunto de procedimientos de que se sirve una ciencia o arte», la pregunta, de rancio sabor clásico, vuelve a ser la siguiente: ¿es la «técnica jurídica» el instrumento, recurso o medio de que se sirve la «ciencia del Derecho»? O, antes aún: ¿es el Derecho una ciencia? La cuestión es de todo punto pertinente, pues si la contestación fuese negativa quedaría bien delimitado el propio título de esta exposición. En efecto, ya no cabría hablar de cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo desde una perspectiva dogmática. Nuestro objeto de preocupación no sería entonces, la bondad de los instrumentos de que se sirve la «Ciencia del Derecho» en el seno del procedimiento de creación de la norma, sino otras pretensiones (calidad, sistematicidad, comprensibilidad, factibilidad, adecuación a la realidad de las normas) importantes para el funcionamiento del Estado de Derecho, que el «político» debe promover y el «técnico» manejar, y que se tornan imprescindibles desde la perspectiva de una buena política legislativa.

La preocupación por la «técnica» legislativa, por la forma y calidad de las leyes, conoció un reciente auge en la doctrina española[3], sensibilizada, seguramente, por la lluvia de críticas vertidas por los operadores jurídicos sobre la escasa bondad técnica de las normas emanadas los Poderes Ejecutivos y de los Parlamentos.

La crítica está probablemente justificada. No es ya sólo la urgencia con la que hoy se legisla; es, también y sobre todo, por decirlo en autorizadas palabras, que «el ordenamiento jurídico español es una fronda inextricable de preceptos de todo orden cuyo conocimiento y manejo es imposible no sólo para el ciudadano, sino para los más cualificados operadores jurídicos»[4]. Se trata de que la producción legislativa ha ido «formando poco a poco una masa, cada vez menos inteligible dentro de la cual los aplicadores de las normas no pueden desenvolverse con facilidad ni discernir sin esfuerzo cuál es el derecho aplicable a un hecho, relación o situación jurídica determinados»[5].

Ciertamente el ordenamiento jurídico español representa hoy para los profesionales del Derecho una maraña de difícil desenredo, trabada por los principios de

**3** En España el trabajo pionero sobre la materia se debe a GRETEL, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986. De interés también la lectura de AA.VV., *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, y MENDONCA, D., *Introducción al análisis normativo*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, además de otros trabajos que se citarán a lo largo de la exposición.
**4** RUBIO LLORENTE, F., "El procedimiento legislativo en España" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16, 1986, p. 111.
**5** MUÑOZ MACHADO, S., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Cívitas, Madrid, 1986, p.16.

jerarquía normativa y reserva competencial, a los que hay que unir las técnicas de inserción y desarrollo de los reglamentos y directivas comunitarias. En tal situación la promoción de iniciativas tendentes a mejorar la calidad y comprensibilidad de las leyes es de todo punto encomiable. Como lo sería, en, mayor medida aún, la simplificación del ordenamiento jurídico. Porque en las condiciones actuales el hallazgo de la norma aplicable al caso concreto se torna, en ocasiones, una ardua tarea de indagación y búsqueda.

Es una afirmación convenida que la técnica legislativa está en crisis. En efecto, asistimos desde hace tiempo a un creciente proceso de degradación normativa al que propiamente se vincula la preocupación por la bondad técnica de las normas. Sus causas no son difíciles de diagnosticar aunque los remedios no son fáciles de hallar. Entre otras razones porque lo que VIANDIER ha llamado el «crepúsculo del arte legislativo» atiende a dos perspectivas diferentes: la que se refiere al propio procedimiento de formación de la norma y la que atiende a los aspectos formales del producto así obtenido (estructura, vocabulario, estilo, etc.)[6]

Sobre los orígenes de esta crítica situación gravitan incidencias de diverso tipo. Por ejemplo, la conversión de las normas jurídicas en una variedad de normas técnicas, el predominio del tecnócrata sobre el jurista, cierto arcaísmo en la preparación de los textos, ignorancia de la viabilidad posterior de la norma cuya adecuación no se verifica, abundante descodificación o parcelación del ordenamiento jurídico y, sobre todas ellas, la omnipresencia de las Administraciones Públicas y el papel que la legislación juega en la consecución y materialización de los bienes y derechos que distribuye el Estado social.

En este estado de cosas, se comprenderá fácilmente que las reflexiones habidas en torno a la «crisis» de la bondad de la ley tengan un carácter poliédrico y se expandan en múltiples direcciones. Por ejemplo, se afirma que, en cuanto norma formal emanada del Parlamento, la ley adolece de problemas de orden estructural que guardan relación con la fuerza normativa de la Constitución, con la crisis de la estatalidad del sistema de fuentes del Derecho y con la existencia de nuevos poderes normativos de orden supra e infraestatal.

Se podría aludir, en fin, a la situación de «inflación legislativa» que desemboca en ausencia de certeza y de seguridad jurídica, a cuestiones que tienen que ver con el lenguaje y la redacción de los textos. En última instancia valdría decir que la crisis del concepto de ley liberal es, en rigor, la ausencia de abstracción, generalidad e imperatividad de muchas de las actuales normas y su sustitución por una nueva racionalidad legal propia del Estado social que transita del Derecho «formal» al Derecho «útil» , que se ocupa no tanto de la estructura formal de la norma cuanto del contenido sustancial de ella, que es precisamente el que incorpora el nivel de legitimidad, efectividad, factibilidad y adecuación a la realidad de los mandatos jurídicos.

**6** VIANDIER, A., "*La crise de la technique législative*" en Droits, nº 4, 1986, pp.75-80.

A mayor abundamiento, sobre la técnica legislativa y el papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas inciden gruesos problemas, uno de orden metodológico y otros de carácter estructural, que son precondiciones de un cierto entendimiento de la llamada «ciencia de la legislación» y, a la postre, de las propias limitaciones que los órganos de asesoramiento técnico encuentran a la hora de cumplimentar su alta función consultiva. Los problemas de naturaleza estructural guardan relación con el desplazamiento del Parlamento del centro de la decisión política y con la nueva racionalidad legal que acompaña al modelo de Estado social; la cuestión de orden metodológico, en cambio, atiende al viejo problema del pretendido carácter «científico» del Derecho y de la «Ciencia de la Legislación».

Ahora bien, por cuanto un pesimista –se dice– es un optimista bien informado conviene, desde este momento, ser conscientes de los límites de la aportación de los Consejos Consultivos a las cuestiones de «técnica» legislativa en el Estado social de Derecho. El carácter intervencionista del Estado de bienestar produce una inflación legislativa impulsada por el Ejecutivo a quien corresponde la responsabilidad de la norma en la fase preparatoria. Que el proyecto de ley se adecue a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que esté en consonancia con la realidad social, que sea factible y apto para los fines que se propone, que esté dotado del suficiente grado de efectividad, eficiencia, factibilidad administrativa y aceptación por los ciudadanos es competencia del Poder Ejecutivo. La responsabilidad de la calidad de la norma en el Estado social es primordialmente del Gobierno, a quien corresponde su inicial elaboración y la conducción del proceso de tramitación a través de la mayoría parlamentaria.

Desde la perspectiva de la Constitución material el poder ejecutivo «es más que coautor de la norma».[7] El Parlamento, por el contrario, es la instancia de legitimación de decisiones previamente adoptadas, por lo que no cabe imputarle la responsabilidad ni en la cantidad ni en la calidad de las leyes propias del Estado social. Su papel, más bien, se contrae a la fiscalización posterior del éxito de la norma como parte indivisible del genérico control parlamentario del Gobierno.

Efectuadas estas afirmaciones de principios, conviene plantearnos, siquiera brevemente, la cuestión inicial de orden metodológico para situamos después en el marco jurídico-político en el que se produce la crisis del concepto de «ley general» y, con ella, la crisis del llamado «arte legislativo».

**A) La cuestión metodológica: sobre el pretendido carácter «científico» del Derecho y de la «Ciencia de la Legislación».**

La que hemos denominado cuestión de orden metodológico atiende al viejo problema del pretendido carácter «científico» del Derecho y de la «Ciencia de la

**7** MONTERO CHINER, M.J., *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*, Serie de Técnica Legislativa II, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 28.

Legislación». En tal sentido hay que recordar que buena parte de la cultura jurídica moderna está sustentada sobre la doctrina del positivismo jurídico clásico que concibe el Derecho como algo separado de la política y de la ética social. El ordenamiento jurídico, entendido como neutro, objetivo, coherente, riguroso y pleno, se sustentaría en una «ciencia del Derecho», depurada metodológicamente, que responde a los principios de objetividad y certeza jurídica[8].

Pero, la doctrina del positivismo jurídico se ve rechazada por una amplia concepción antiformalista de la interpretación del Derecho. Su denominador común será la necesidad de dotar al jurista de un mínimo espacio de libertad razonable para encontrar el derecho aplicable; es decir, un margen de opción personal responsable que no puede ser eliminado ni siquiera por la codificación más acabada. La concepción de que sólo es Derecho el derecho positivo con el que el jurista opera de una manera científica, rigurosa y técnica es considerado por el pensamiento antilegalista como una, pre-teoría «radicalmente falsa» en su funcionamiento[9].

Son múltiples las tendencias que levantan su crítica contra el positivismo legalista y muchos la diversidad de nombres recibidos por estas escuelas. Y tienen en común el reconocimiento de que en el interior del ordenamiento legal codificado existen amplios espacios vacíos que el intérprete está llamado a llenar con medios propios[10]. Y si la Constitución y la ley no pueden fijar unívocamente el significado de sus propias palabras, la fijación de dicho significado respondería a presupuestos extrasistemáticos ligados a la subjetividad del operador jurídico. El propio KELSEN, nada menos que en su "Teoría pura del Derecho", sentenciará que «todos los métodos de interpretación que han sido propuestos (por la ciencia jurídica tradicional) sólo conducen a una solución posible y no a una solución que sea la única correcta… La mayor parte de los comentarios que se consideran científicos son, en realidad, obras de política jurídica… Cuando una norma inferior es creada sobre la base de una norma superior y en el marco fijado por ella… resulta claro que el órgano creador de la norma inferior no sólo tiene en cuenta a la norma superior, sino también a otras normas no jurídicas relativas a la moral, a la justicia o lo que se denomina "bien público", "interés del Estado", "progreso"[11]. Es decir, a un prejuicio metajurídico, ideológico, político.

Brevemente resumidas las señas de identidad de las más grandes escuelas del pensamiento jurídico moderno, estamos al menos en condiciones de constatar la

**8** LARENZ, K., *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1980, pp. 31 ss.; ZULETA PUCEIRO, E., *Paradigma dogmático y Ciencia del Derecho*, Revista de Derecho Privado/Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1981, pp. 11 ss.

**9** BARCELLONA, P. y COTTURRI, G., *El Estado y los juristas*, Fontanella, Barcelona, 1976, p.73.; y A.OLLERO TASSARA, *Interpretación del Derecho y positivismo legalista*, Edersa, Madrid, 1982, pp. 15 y 224.

**10** LOMBARDI, L., *Saggio sul Diritto Giurisprudenziale*, Giuffrè, Milán, 1967, p. 211.; y PUIG BRUTAU, J., *La jurisprudencia como fuente de Derecho. Interpretación creadora y arbitrio judicial*, Bosch, Barcelona, s.f., p. 33.

**11** KELSEN, H., *Teoría pura del Derecho*, Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1970, pp. 167 ss.

falta de acuerdo sobre el carácter «científico» del Derecho, sobre la lógica sistemática de las normas, sobre el carácter neutro, objetivo y avalorativo de los preceptos jurídicos. Todo apunta a la imposibilidad de que el jurista se desprovea de sus prejuicios metajurídicos, ideológicos y políticos a la hora de efectuar el proceso de subsunción de una norma inferior en una norma superior. Es el caso, por ejemplo, del juicio que merezca la operación de contrastar la adecuación del Estatuto de Autonomía a los preceptos de la Constitución.

Así las cosas, la llamada «ciencia de la legislación» no contiene, ni de lejos, la pretensión «científica» de la dogmática jurídica. Más bien estamos ante un conjunto de directrices y reglas, más o menos convenidas y sistematizadas, en aras de una mayor eficiencia de la norma. Dicho de otra manera, la «ciencia de la legislación» «consiste en realidad en un programa de política legislativa, en una propuesta de técnica legislativa, en sentido estratégico»[12]. La técnica jurídica al servicio del procedimiento legislativo tiene, en suma, una finalidad pragmática, bien alejada de la pretensión sistemática y «científica» que impregna la llamada dogmática jurídica.

**B) Algunas precondiciones de la crisis del concepto de «ley general».**

La segunda cuestión relevante consiste en el cambio del «lugar» de la decisión política que trae causa de las transformaciones institucionales habidas en el tránsito del Estado liberal al Estado social, y que en buena medida explican la crisis del concepto de ley «general y abstracta».

Necesario resulta, entonces, efectuar una serie de constataciones que, no por sabidas, devienen determinantes en el proceso de formación de la ley y, por tanto, en la forma y, por supuesto, en el contenido de la norma:

a) Por más que la división de poderes no haya pasado nunca de ser un modelo tópico, idealizado, que jamás ha funcionado en su estado puro, la separación entre Ejecutivo y Legislativo, en su radical sentido, es un principio inaplicable e inexistente en la organización institucional del Estado social. La actual relación dialéctica opera entre poder político y poder jurisdiccional o judicial. El poder político jurisdiccionalmente controlado y parlamentariamente limitado es la forma democrática del Estado constitucional de nuestros días[13].

b) En el parlamentarismo clásico la función de determinar la decisión política estaba distribuida entre el Parlamento y Gobierno. Hoy, más que una colaboración de poderes en equilibrio inestable, lo que existe es una división del trabajo, un reparto de papeles, una distribución de funciones que el partido, verdadero motor de la vida política, irradia desde la sociedad civil a las instituciones y a los órganos cons-

**12** FROSINI, V., voz "Tecnique giuridiche" en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, 1992, p. 40.
**13** Para una reflexión lúcida sobre esta cuestión, *vid*. GARRORENA MORALES, A., "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación" en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 27 ss.

titucionales del Estado. La tensión Parlamento-Gobierno viene, así sustituida por la tensión entre el complejo mayoría parlamentario-gubernamental, de una parte, frente a la oposición política, de otra. La anterior afirmación se corresponde con la fisiología realmente existente en nuestros sistemas parlamentarios de gobierno.

c) El carácter de abstracción y generalidad de la ley en el Estado liberal derivada de la necesidad de instituir la «igualdad formal» de los sujetos destinatarios de la norma y de establecer el necesario ámbito de libertad para la materialización de los intercambios de mercancías[14]. La mediación formal puramente jurídica que la ley realiza en la fase del capitalismo concurrencial será sustituida por la mediación a través del contenido de la norma en la fase del Estado intervencionista. Ello comportará el tránsito del concepto de ley general a otras formas legales más concretas o especiales y la presencia de nuevos sujetos en la tarea de mediación.

d) En el parlamentarismo clásico el libre intercambio de opiniones entre la propia burguesía produce el compromiso en forma de mandato legal con carácter general abstracto. La transformación de la democracia liberal representativa en democracia de partidos mutará el papel del Parlamento, que pasará de órgano donde se explicita la opinión pública burguesa y foro de discusión políticamente decisivo, a foro de manifestación donde se dan cita los delegados de los partidos –ahora ya representando intereses contradictorios– para escenificar y ratificar decisiones adoptadas fuera del Parlamento[15].

e) La constitución y omnipresencia del «poder ejecutivo legislador» (es decir, gobierno, burocracia y mayoría parlamentaria) unido a la extraparlamentarización de la negociación y el diálogo social erosionará el prestigio del Parlamento y alterará el propio principio democrático al desenvolverse esta actividad entre las cúpulas de las organizaciones (partidos, sindicatos y asociaciones de todo tipo) que sustituyen a la desorganizada opinión pública burguesa[16].

## II. DEL DERECHO «FORMAL» Al DERECHO «ÚTIL»: LA NUEVA RACIONALIDAD LEGAL.

El despliegue intervencionista del Estado social dejará sentir su influencia tanto en la forma de la producción legislativa como en la creación de la decisión misma y en su concreto y específico contenido.

Frente al Estado liberal abstencionista el Estado social intervencionista asume tareas de intermediación en el conflicto. La utilidad de la norma comportará que la ley general y abstracta sea sustituida por una forma de ley más concreta y

**14** BARCELLONA, P., *Stato e mercato. Fra monopolio e democracia*, Bari, 1976, pp. 31 y ss.
**15** LEIBHOLZ, G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, en particular pp. 51 y ss.
**16** La expresión es de KAMMLER, J., "El Estado social", en ABENDROTH, J., y LENK, K., *Introducción a la Ciencia Política*, Anagrama, Barcelona, 1971, p. 111.Con ella quiere designar la unidad política compuesta por «el Gobierno, la fracción mayoritaria y la burocracia estatal».

especial: la ley de principios, la ley de detalle, de «bases», «marco», programática, planificadora, la ley «medida», en suma, una modalidad de norma concreta ordenada al cumplimiento de unos fines y de unos objetivos.

Esta modalidad legal no puede ya comprenderse desde categorías formales, El tránsito del derecho «formal» al derecho «útil», así como la evaluación del contenido normativo -generalmente muy concreto y dotado de medidas inmediatamente eficaces- constituye la nueva racionalidad legal. La crisis del concepto clásico de ley, de primacía, generalidad e imperatividad es, en rigor la crisis del Estado de Derecho liberal.

Así las cosas, el sistema de producción de normas legales es en nuestros días, primordialmente, una instancia de participación y negociación, sólo que ésta acaece muy principalmente fuera de los muros del Parlamento. Nos referimos, claro está, a la fase preparlamentaria de elaboración del anteproyecto de ley o a la propia elaboración del reglamento. El Gobierno y sus Administraciones es el lugar donde ahora concurren los sujetos actores de la negociación para la composición de sus intereses. Ante semejante situación, no es lo prioritario del momento legislativo el rigor técnico o la depuración del ordenamiento jurídico. Lo verdaderamente relevante en sede política es la recuperación de la participación, la materialización del pluralismo político, la legitimidad del producto resultante, la elusión del conflicto y la consecución de la paz social.

Todo ello en consonancia, precisamente, con la búsqueda de la utilidad y de la eficacia política de la norma, tanto en su proceso de gestación pactada como en su resultado de instrumento regulador de relaciones económicas y prestaciones sociales de todo tipo. No conviene pues, olvidar que la ley del Estado social, que distribuye bienes y servicios, está necesitada de un amplio consenso en su proceso de producción en aras de su posterior eficacia; es decir, de su mayor efectividad y factibilidad[17].

Es evidente que la función legislativa del Parlamento está hoy en crisis. Pero sobre la actividad legislativa de las Cámaras se descarga un buen número de tensiones y contradicciones que sacuden a la sociedad. En el ejercicio de esta función del Parlamento sale a la luz la necesidad de realizar una mediación de los intereses en conflicto que sea capaz de ofrecer soluciones eficaces y eficientes a los problemas económicos y sociales.

El Parlamento se encuentra en el centro de una creciente tensión entre el Gobierno, continuamente demandado para intervenir en los conflictos, y la sociedad que tiende a penetrar con sus propios intereses organizados en el interior de la representación política y, parlamentaria. Cogido entre ambos frentes, el Parlamento termina por aparecer como un obstáculo en el circuito demanda-decisión al haber per-

**17** Para profundizar sobre estas cuestiones puede consultarse la obra de MONTORO CHINER, M.J., *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*, Serie de Técnica Legislativa II, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

dido su papel de canalizador y selector de éstas para convertirse en un lugar en el que sólo se registran –a través de los partidos políticos– los desacuerdos de los intereses atomizados y corporativizados[18].

La incidencia de este proceso en la actividad legislativa se muestra particularmente visible, también, en el carácter de la legislación que cada vez aparece más fragmentada, sectorializada, inadecuada, incompleta, ineficaz, caracterizada, con frecuencia, por una fractura creciente entre las afirmaciones de principio y la operatividad de las medidas adoptadas. Esta excesiva fragmentación y corporativización termina produciendo unas leyes dotadas de compromisos frágiles, inestables de breve duración y con frecuencia privadas de verdaderos contenidos normativos. Surgen, así, una especie de leyes «propósito» destinadas más a aparentar que los Ejecutivos se preocupan de un problema concreto que a adoptar soluciones solventes y eficaces sobre el mismo[19]. Es, a la postre la misma situación que acaece en las llamadas «leyes inútiles», sintetizada por la doctrina italiana, para aludir a la inaplicación de las leyes por falta de cobertura administrativa. Se comprenderá, entonces, la conveniencia de impulsar la «función evaluadora» de la ley, en auge en el Derecho comparado a partir de la década de los setenta del siglo pasado[20].

**18** BARCELLONA, P., "Legislazione e consenso sociale", en *Il Parlamento tra crisi e reforma*, Milán, 1985, pp. 136 y ss.
**19** Las mismas reflexiones las efectuamos en nuestro trabajo «Procedimiento legislativo y análisis de adecuación de las normas a la realidad», en FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A., *Los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1995, pp. 109 y ss.
**20** BETTINI, R., *Il circolo vizioso legislativo*, Franco Angeli, Milán, 1983. En España, la idea ha sido recogida por MUÑOZ MACHADO, S., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, op. cit.,* pp. 214 y ss.

# TÉCNICA NORMATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

**Vicente Garrido Mayol***
Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana

**Sumario:**

**I. INTRODUCCIÓN**
**II. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY**
**A) El impulso del procedimiento y la motivación del anteproyecto de Ley.**
**B) Los informes técnicos acerca de la necesidad y oportunidad de la iniciativa legislativa.**
**C) La cuantificación del coste de la aplicación de la norma proyectada: la memoria económica.**
**D) La preceptiva valoración del impacto de género.**
**E) El conocimiento del anteproyecto de Ley por los miembros del Gobierno.**
**F) Las consultas preceptivas y las convenientes a los fines de la norma proyectada.**
**G) La intervención del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos autonómicos.**
**III. EL ACUERDO APROBATORIO DE UN PROYECTO DE LEY COMO ACTO ADMINISTRATIVO Y EL PROYECTO DE LEY COMO NORMA PROYECTADA.**

## I. INTRODUCCIÓN.

No descubro nada nuevo si digo que los juristas españoles solemos trabajar con cierto agobio por la abundancia de normas que debemos manejar, invocar y aplicar. La pluralidad de fuentes de producción normativa en su triple vertiente europea, estatal y autonómica; la manifiesta inestabilidad de leyes y reglamentos, constantemente modificados o sustituidos; el contenido eminentemente técnico de muchas normas; y la obsesión por querer regular cualquier faceta de la vida de las personas,

---

* Vicente Garrido Mayol es Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València, e Investigador Principal del Proyecto I+D GV05/292, "La función consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico", subvencionado por la Generalitat de la Comunitat Valenciana.

en muchas ocasiones elaborando normas de marcado carácter programático, pueden explicar el desasosiego que nos produce la dificultad de conocer, no solo las normas vigentes sobre una materia determinada, sino también el contenido de aquéllas.

Tanto el Tribunal Supremo como diversos sectores doctrinales se han hecho eco del "alarmante fenómeno de la proliferación de normas jurídicas", llegando a utilizar, incluso, la clásica expresión de "legislación motorizada" que Karl Schmitt acuñó a mediados del pasado siglo para referirse a la realidad que ya entonces originaba con frecuencia no pocas dudas respecto a la normativa aplicable a un determinado supuesto, con claro riesgo para las exigencias propias de la seguridad jurídica.

Seguramente a ello responde la necesidad de contar con un depurado proceso de elaboración de los proyectos normativos en el que los Consejos Consultivos tenemos encomendada una relevante intervención.

## II. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY.

Una gran parte de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales y por los Parlamentos autonómicos tiene su origen en la iniciativa legislativa gubernamental. Los datos estadísticos sobre su actividad legislativa nos demuestran claramente que alrededor del 90% de las normas que son aprobadas provienen de proyectos de ley del Ejecutivo[1], lo que ha permitido a algún sector doctrinal indicar que "es el Gobierno quien legisla y el Parlamento quien lo impide o controla la regularidad de tal proceso"[2].

No es difícil constatar que el texto normativo finalmente aprobado coincide, en cuanto a su estructura y a su redacción, e incluso en su contenido, con el texto inicialmente elaborado por el Gobierno. De ahí la importancia del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, que da como fruto un texto que se ha ido conformando teniendo en cuenta los distintos informes, dictámenes, alegaciones y otros trámites esenciales que deben observarse en la elaboración de aquéllos.

Es verdad que el Parlamento goza de absoluta libertad, dentro de los límites impuestos por la Constitución, en su función de legislar. Desde esta perspectiva, podría pensarse que lo importante no es el proyecto de ley sino la ley aprobada, y que los defectos e imperfecciones que aquéllos puedan presentar serán depurados a su paso por el Parlamento. Pero no hay que olvidar que el Gobierno cuenta con una información y un conjunto de medios técnicos importantísimos a la hora de elaborar un proyecto legislativo, que difícilmente será modificado en fase parlamentaria. Por

**1** Al respecto puede consultarse la página web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es, visitada el 19 de enero de 2007).
**2** PÉREZ ROYO, J., "La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno", en AA.VV., *El Gobierno en la Constitución y los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 94-95.

ello, todas las cualidades que se predican de las leyes para que éstas puedan gozar de la máxima calidad, también deben observarse en la elaboración de los proyecto de ley.

Como dijo BENTHAM[3], "el fin de las leyes es dirigir la conducta del ciudadano y para que esto se verifique son necesarias dos cosas: primero, que la ley sea clara, esto es, que ofrezca al entendimiento una idea que representa exactamente la voluntad del legislador; segundo, que la ley sea concisa para que se fije claramente en la memoria. Claridad y brevedad son pues las dos cualidades esenciales. Todo lo que contribuye a la brevedad contribuye también a la claridad".

Es posible que las palabras del ilustre autor, escritas hace casi dos siglos, sorprendan hoy, en una época de legislación motorizada, de abundancia de normas y de extensos textos legislativos. Pero sirven, –como también las reglas que en su opinión conforman el arte de redactar leyes[4]–, como pauta a seguir en la elaboración de las normas jurídicas, desde el mismo momento en que comienza a alumbrarse el primer texto que ha de servir de base para la discusión que concluya con su definitiva aprobación.

De ahí la necesidad de un depurado trámite de elaboración, pues la norma debe ser punto final de un proceso detenido de reflexión y análisis en el que se hayan valorado su oportunidad, las opiniones de los conocedores de la materia que trata de regular y, en ocasiones, las de sus principales destinatarios, y durante el que se hayan ido puliendo las imperfecciones del texto inicial, a fin de lograr claridad, precisión, rigor, exactitud, coherencia y armonía, predicables de toda norma jurídica.

Por ello, también es necesaria una observancia cuidadosa de lo que se conoce como técnica legislativa, que no es más que un conjunto de reglas tendentes a lograr una mejora y perfeccionamiento en la configuración formal de las leyes y demás normas de carácter jurídico.

Una ley correctamente escrita, con un lenguaje claro y conciso, constreñida a materia sobre la que el órgano emisor tiene competencia, debidamente estructurada y completa, tendrá calidad desde el punto de vista de la técnica legislativa. Y será constitucionalmente procedente si respeta el orden constitucional de competencias, y las normas y principios constitucionales, especialmente el de seguridad jurídica, que es presupuesto ineludible de la norma y corolario de su proceso de elaboración.

A tal fin responde el procedimiento prelegislativo, durante muchos años regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y en la actualidad, en la Ley 50/1997, del Gobierno (artículo 22).

---

**3** BENTHAM, J., *Tratado de legislación civil y penal* (Traducción de R. Salas), Madrid, 1822, Tomo IV, p. 38.
**4** *Vid*. BENTHAM, J., *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, p. 16 y ss.

Las Comunidades Autónomas también pueden regular su propio procedimiento, pues tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, *"el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter General es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trate de procedimiento de elaboración de sus propias normas de carácter general"*.

Y ello porque el proceso de elaboración de disposiciones en el ámbito de cada Administración se desarrolla en un marco competencial definido. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional comporta el pleno reconocimiento de que las Comunidades Autónomas gozan de competencia para regular el procedimiento de elaboración de sus propias normas, de tal forma que pueden establecer una tramitación singular distinta de la prevista para elaborar las normas del Estado.

Inicialmente no fueron pocas las Comunidades Autónomas que en la elaboración de los anteproyectos de Ley observaron lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Actualmente, las Comunidades Autónomas cuentan con su propia y específica regulación al respecto que, en términos generales, está basada en la antigua de la Ley estatal de 1958. Al respecto cabe citar las siguientes normas:

- Ley 7/1981, del Gobierno y del Presidente, del País Vasco (arts. 55 y ss.)
- Ley 13/1989, de la Administración de la Generalitat de Cataluña (arts. 61 y ss.)
- Ley 5/1983, del Consell, de la Comunidad Valenciana (art. 42)
- Ley 1/1983, del Gobierno y Administración Pública, de Canarias (arts. 43 y ss.)
- Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, de La Rioja (arts. 45 y ss.)
- Ley 1/2002, del Gobierno y Administración, de Extremadura (arts. 65 y ss.)
- Ley 23/1983, de Régimen Jurídico y Administración, de Navarra (arts. 51 y ss.)
- Ley 7/1997, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (arts. 35 y ss.)
- Ley 2/1997, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración, de Cantabria (arts. 72 y ss.)
- Ley 4/2001, del Gobierno de las Islas Baleares (arts. 35 y ss.)
- Ley 2/1995, de Régimen Jurídico de la Administración, del Principado de Asturias (arts. 32 y ss.)
- Ley 1/2001, del Presidente y del Gobierno, de Aragón (arts. 26 y ss.)
- Ley 3/2001, del Gobierno y Administración de Castilla y León (arts. 75 y ss.)

En todas las indicadas leyes también se insertan previsiones en relación con la elaboración de los reglamentos que, en términos generales, coinciden con las previstas para los proyectos de ley. Las leyes reguladoras del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley imponen a los respectivos gobiernos una serie de

obligaciones que aquéllos deben cumplir. Dejar a su arbitrio su observancia, sin ningún tipo de sanción, es tanto como considerar que la ley es papel mojado.

En definitiva, la finalidad del procedimiento prelegislativo, como fase preparatoria del ulterior legislativo, no es otra que garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos, tal y como ha tenido ocasión de proclamar el Tribunal Supremo (SSTS de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras). Se trata de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios, e integrado por normas correctamente formuladas. En conclusión, un ordenamiento que haga efectivo el principio de seguridad jurídica en un momento de máxima complejidad de nuestro ordenamiento.

Las distintas fases procedimentales que se van a reseñar son las previstas en la Ley estatal 50/1997. Razones de espacio impiden un examen pormenorizado de las reseñadas en las distintas leyes autonómicas. Además, como se verá, haré referencia tan solo al procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, muchos de cuyos trámites son también de observancia en relación con la elaboración de normas reglamentarias.

**A) El impulso del procedimiento y la motivación del anteproyecto de Ley.**

La planificación de una futura normación suele tener un origen claramente político. En otras ocasiones responde a la necesidad técnica de dar respuesta a problemas que se vienen planteando y para cuya resolución el ordenamiento vigente no tiene respuesta adecuada. Pero el impulso jurídico-administrativo tiene carácter reglado.

Como ya se ha indicado, en la actualidad es la Ley 50/1997, del Gobierno, la que regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. Conforme a su artículo 22, se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto.

Lógicamente, antes de redactar el texto del anteproyecto, se deben haber obtenido los correspondientes informes justificativos de la innovación legislativa, –o de la reforma–, que se pretende.

No es, desgraciadamente, infrecuente, que la redacción de los proyectos normativos se encargue a profesionales ajenos a la Administración, lo que puede estar justificado en algunos supuestos en que la complejidad técnica de la materia a regular así lo aconseja, pero no en otros en que los propios funcionarios podían, –o deberían poder–, cumplir tal cometido. De esta manera se evitaría el sobrecoste que ello comporta y la introducción de un elemento personal extraño al centro impulsor del proyecto.

De cualquier forma, el procedimiento suele iniciarse con una moción del órgano correspondiente del Ministerio promotor, a partir de la cual comienzan a emitirse los informes sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada.

Como señala GARCÍA-ESCUDERO[5] se puede establecer una distinción preliminar entre los informes iniciales que justificaran la necesidad y oportunidad del proyecto, dirigidos a obtener luz verde del Consejo de Ministros a la continuación de la tramitación del texto y los de una segunda fase que se refiere normalmente al contenido y orientación de la normativa a establecer, una vez salvada la decisión previa sobre su conveniencia.

Los primeros pueden ser internos al propio Ministerio, –entre ellos el preceptivo de la Secretaría General Técnica–, o externos, procedentes de otros organismos, instituciones, e incluso particulares. Entre los segundos cabe distinguir, como veremos, los que tienen carácter preceptivo de los que son meramente facultativos.

La justificación de la futura norma se ha de exteriorizar, no cabe suponerla. Se ha de ilustrar a quienes deben informar el anteproyecto y a quienes tienen que aprobar el proyecto de ley e incluso, igualmente, la ley. Quienes nos dedicamos al ejercicio de la función consultiva sabemos que, en ocasiones, las innovaciones o las reformas normativas que nos son sometidas a consulta, con independencia de su procedencia, no está debidamente fundamentadas.

El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de enero de 1990[6], acordó que los proyectos normativos sometidos a su deliberación y consideración deberían ir documentados, en lo sucesivo, con un "cuestionario de evaluación" que permita una valoración apriorística de la calidad y eficacia de la norma en cuestión, incorporándose de esta forma al ámbito de la técnica legislativa europea[7].

Siguiendo a SEBASTIÁN, el cuestionario de evaluación de proyectos normativos consta de una seria de preguntas dirigidas al Departamento o Departamentos autores de la propuesta o de la iniciativa legislativa, cuyas respuestas deben dotar de contenido, breve pero suficiente a las causas y fines de la norma, así como delimitar sus respectivos ámbitos de incidencia y actuación, según el siguiente esquema:

a) Ámbito de necesidad de la norma
b) Ámbito de repercusión jurídica
c) Ámbito de repercusión institucional
d) Ámbito de ejecución de la norma
e) Ámbito de repercusión social o ciudadana
f) Ámbito de repercusión económico-presupuestaria.

La cumplimentación de todas las cuestiones planteadas requiere en la práctica una labor previa de estudio y programación metodológica que constituye un pro-

**5** GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. "Informes previos a la aprobación de proyectos de ley", en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 11, 2001, p. 54.
**6** Este Acuerdo aparece recogido en *Tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1996.
**7** SEBASTIÁN LORENTE, J.J. "La información y documentación administrativas de los proyectos normativos", *Actualidad Administrativa*, nº 24, 1992, p. 256.

ceso interno de formación de la voluntad y la decisión legislativas así como de reflexión sobre la necesidad de su materialización. En este sentido, se sistematizan los estudios técnicos antes aludidos en una serie de principios orientadores.

**B) Los informes técnicos acerca de la necesidad y oportunidad de la iniciativa legislativa.**

Como ya se ha expuesto, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno tiene un marcado carácter político. Por medio de la innovación o de la reforma legislativa, se trata de llevar a efecto el programa presentado por el Presidente del Gobierno en la sesión de investidura para obtener la confianza del Congreso de los Diputados, o de cumplir los compromisos parlamentariamente asumidos y las promesas ofrecidas durante la campaña electoral. Esta es una consecuencia propia de un sistema democrático. Las diferentes fuerzas políticas presentan sus programas, sus alternativas de gobierno, y el pueblo decide, en mayor o menor medida, movido por la coincidencia o la discrepancia con la oferta electoral. Pues bien, una parte importante de esa oferta se lleva a cabo mediante el impulso de nuevas leyes o de la modificación o derogación de las existentes.

En tal sentido hay que diferenciar entre los informes de carácter político, de oportunidad, y los informes técnicos que se ocupan, como su propio nombre indica, de cuestiones que van más allá de las meramente políticas.

Los informes técnicos pueden ser anteriores a la redacción del anteproyecto de Ley que, en ocasiones, se va a confeccionar sobre la base de aquellos. Pero una vez redactado, el anteproyecto de Ley ha de ser preceptivamente informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente.

El informe de la Secretaria General Técnica ya lo exigía la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en su artículo 130.1[8]. Se trata de un informe que ha de emitirse sobre el anteproyecto ya redactado, como auténtico instrumento ordenador del procedimiento normativo por su contenido jurídico-administrativo, comprobación de trámites, documentos y datos procesales y valoración técnica.

El criterio jurisprudencial predominante ha considerado el citado informe, como destaca SEBASTIÁN[9] como trámite preceptivo cuya omisión sería insubsanable y produciría la nulidad de la disposición acordada. En tal sentido cabe citar las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1996, 23 de mayo de 1985 o 23 de marzo de 1983, entre otras. Ahora bien hay que tener en cuenta que, si bien el informe de la Secretaría General Técnica es preceptivo tanto en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general como en los de anteproyectos de Ley, la omi-

**8** Disponía que, en defecto de Secretaría General Técnica, correspondía emitir el informe a la Subsecretaria del Departamento.
**9** SEBASTIÁN LORENTE, J.J., "La información y documentación…" *art. cit.,* p. 261.

sión de aquel en relación con éstos últimos no puede considerarse que tenga efectos invalidatorios de la norma finalmente aprobada.

En ocasiones, como también destaca SEBASTIÁN, puede obviarse el informe, según el criterio del Tribunal Supremo, cuando puede ser sustituido por el informe de otros órganos, como la Subsecretaría[10]; cuando la posición del órgano emisor haya quedado registrada de manera inequívoca en el expediente[11]; o en el caso de que sea la Secretaría General Técnica la redactora del anteproyecto de disposición.

Por último hay que indicar que esta suerte de informes preceptivos no puede despacharse como un mero trámite, de forma excesivamente escueta e incompleta en relación con el contenido del anteproyecto, pues lo contrario sería un fraude de lo dispuesto en la Ley de Gobierno.

**C) La cuantificación del coste de la aplicación de la norma proyectada: la memoria económica.**

Prescribe el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno que el anteproyecto de ley debe ir acompañado, además de por otros informes, por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

La preceptividad de la memoria económica está íntimamente relacionada con lo que se conoce como "factibilidad de las normas", esto es, el estudio sobre el coste de su posible puesta en práctica, parámetro económico indisociable de la viabilidad de la norma proyectada.

Este trámite esencial está encaminado al objetivo de garantizar la utilización eficaz de los recursos económicos del Estado o de las Comunidades Autónomas y, por tanto, a satisfacer el principio constitucional de eficacia (artículo 103.1 de la Constitución) en su vertiente de eficiencia de la Administración Pública en la programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados, así como el principio democrático de transparencia en la toma de decisiones.

Así, hay que destacar la importancia de la existencia de adecuados medios económicos para poder hacer frente de forma correcta a los derechos y obligaciones que establezcan las normas jurídicas. Si una norma carece de respaldo presupuestario necesario para su efectiva aplicación puede resultar, en la práctica, ineficaz y vacía de contenido.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1957 no exigía la necesidad de incorporar a los anteproyectos de ley una memoria económica. Su preceptividad, en la Ley de Gobierno de 1997 puede tener su antecedente en la Orden de Presidencia del Gobierno de 4 de febrero de 1980 (BOE de 9 de febrero siguiente), por la que se

**10** SSTS 28 de abril y 25 de octubre de 1978.
**11** STS 9 de mayo de 1969.

aprobaron las "*normas para la elaboración de la memoria Económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas*"[12].

El estudio económico debe abordarse por tanto, desde dos perspectivas: en primer lugar teniendo en cuenta la relación entre el coste que puede comportar la aplicación de la norma proyectada y las disponibilidades presupuestarias de la Administración correspondiente. Sería absurda la aprobación de una norma que comportara un excesivo gasto que ni estuviera presupuestado, ni racionalmente pudiera estarlo. Por ello, en algún caso se exige también que si de la memoria económica del anteproyecto se desprende que la aplicación de la futura norma puede comportar incremento de gasto en el ejercicio de inicio de su eficacia o en cualquier ejercicio posterior, deberá recabarse un informe preceptivo y vinculante del Departamento competente en materia de Hacienda. Tal ocurre en la Comunidad Valenciana en la que la Ley 5/83, de 30 de diciembre, de Gobierno, exige en su artículo 49 que todo anteproyecto de Ley vaya acompañado de una memoria económica, y el artículo 28-bis del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana determina la obligatoriedad del informe preceptivo y vinculante de la Conselleria de Economía y Hacienda en el supuesto anteriormente contemplado.

Dicho lo anterior, hay que indicar que la memoria económica no puede considerarse como una mera cláusula de estilo tal y como ha advertido el Consejo de Estado[13], que ha destacado la importancia de la existencia de los adecuados medios económicos para poder hacer frente de forma correcta a los derechos y obligaciones

---

**12** Los tres artículos de la citada Orden son del siguiente tenor:

*1º Todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos, una Memoria Económica en la que se ponga de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.*

*2º La Memoria económica deberá contener, como mínimo, los siguientes apartados, elaborados de acuerdo con los modelos que se acompañan en anexo:*

*a) Gastos presupuestarios y fiscales, ocasionados a partir de su entrada en vigor, con distinción de: gastos de primer establecimiento, y demás de funcionamiento, especialmente cuando deriven de la entrada de servicio de nuevas inversiones; subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión, transferencias de capital y operaciones financieras, y gastos fiscales.*

*b) Financiación de los gastos presupuestarios, con expresión de los recursos o ingresos generados por la disposición, en su caso; propuestas de baja en créditos presupuestarios sobrantes; solicitud de nuevas dotaciones presupuestarias; operaciones de crédito exterior o interior, y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales del Estado.*

*c) Memoria explicativa, en la que se describirán los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición; tabla de correspondencia entre los preceptos y evaluación de los gastos; en su caso, descripción del programa presupuestario en que se inserta y modificaciones que implica en función de los objetivos perseguidos, y evaluación económica y social de su aplicación.*

*3º De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre la Memoria económica deberé ser informada por la Oficina Presupuestaria del Departamento, con carácter previo a la elevación al órgano de decisión competente, del anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, al cual acompañará.*

*Posteriormente, en los Anexos, se concretan una serie de instrucciones relativas a los posibles gastos de personal, otros gastos corrientes, gastos fiscales y gastos financieros.*

**13** Dictámenes 4242 y 2646 de 1996, entre otros.

que establezcan las disposiciones de carácter general, pues si una norma carece de respaldo presupuestario necesario para su efectiva aplicación puede quedar vacía de contenido.

No obstante ello, la ausencia de memoria económica no puede considerarse causa invalidante de un proyecto de ley ni, desde luego, de la ley que apruebe el Parlamento. Sin embargo, la importancia de aquella ha propiciado algún pronunciamiento jurisprudencial declarando la nulidad de una disposición de carácter reglamentario, por contraria a derecho, al haberse aprobado sin la previa elaboración de la correspondiente memoria económica, pues, *"no es indiferente la existencia o no, con las debidas formalidades y contenido, de una verdadera memoria económica financiera como estudio antecedente de la decisión normativa ... que no puede soslayarse o cumplirse formulariamente"*[14].

Ahora bien, la memoria económica tiene un carácter finalista, esto es, ha de cumplir un objetivo concreto que es el de evaluar el coste de aplicación de la norma y de constatar que existen fondos suficientes para hacer frente a ello. En ocasiones puede ocurrir que los gastos que pueda generar la aplicación de una norma puedan ser atendidos con cargo a las correspondientes partidas presupuestarias del Presupuesto de un determinado Departamento, en cuyo caso así se debe hacer constar. En otras ocasiones, del expediente puede deducirse claramente que de la aplicación de la norma proyectada no va a derivar impacto económico alguno para el sector público, en cuyo caso puede considerarse innecesaria la memoria económica, como así ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias de 26 de enero y de 1 de febrero de 2000.

Cuestión distinta es la relación entre el coste y el beneficio de la norma que se pretende aprobar, de cuyo estudio se ha ocupado ampliamente LÓPEZ JALLE[15], quien ha advertido que la forma en que el sector público ha de calcular los gastos y beneficios es diferente que la del sector privado.

**D) La preceptiva valoración del impacto de género.**

Como se ha expuesto el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se halla, actualmente, determinado en la Ley 50/1997, del Gobierno, y en concreto, en su artículo 22 que, fue modificado en 2003, para incluir un nuevo informe que preceptivamente ha de acompañar al correspondiente anteproyecto: el del impacto por razón de género de las medidas que se establecen en la norma proyectada.

En efecto, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el

**14** *Vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 y de 2 de abril de 2001, entre otras. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nº 591/2003, de 8 de abril.
**15** LÓPEZ JALLE, V. "La elaboración de las normas: propuesta de la Administración de la Generalitat de Cataluña", en AA.VV., *La Técnica Legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 180-181.

Gobierno, ha modificado el artículo 22.2 (elaboración de proyecto de ley) y añadido un segundo párrafo en el artículo 24.1.b), (elaboración de reglamentos) para que se elabore un informe sobre el impacto por razón de género con el objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación.

En la Exposición de Motivos de la Ley se indica que la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer que tuvo lugar en Pekín en 1995 renovó el compromiso de la comunidad internacional para lograr la igualdad entre los "géneros" (sic), así como el desarrollo y la paz para todas las mujeres. En dicha conferencia se instó a los Gobiernos a "*integrar las perspectivas de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres, respectivamente, antes de tomar decisiones*".

También hace referencia a la nueva etapa que en la Unión Europea se inició con la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Ámsterdam, en la que la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y la eliminación de las desigualdades constituye una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de las políticas de la Unión.

Así, en el seno de la Unión Europea y como complemento a los objetivos de la acción comunitaria prevista para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, se aprobó la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), destacando que en la misma se articula la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos de intervención de la estrategia marco comunitaria (vida económica, social, vida civil, roles, etc.), como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos mencionados en el referido programa.

Por otro lado, la Comisión de la Unión Europea ante la constatación de que decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó una comunicación sobre la transversalidad ("*mainstreaming*") como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una "Guía para el Evaluación del Impacto en Función del Género" diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar discriminación entre hombres y mujeres.

Es un paso más, un paso importante, en el proceso conducente a la plena equiparación real y efectiva de las personas con independencia del sexo. Aunque a primea vista puede parecer que la aplicación de las normas jurídicas cuya aprobación se proyecta no va a generar discriminación alguna, es conveniente el informe que preceptivamente exige ahora la Ley de Gobierno a fin de analizar expresamente las consecuencias negativas a este respecto, –quizás imprevistas al tiempo de redactar los proyectos normativos–, que de su aplicación puedan derivar.

Ahora bien, no hay que confundir la valoración del impacto de género con la pretensión, legítima pero, a mi juicio, inconveniente,–aun merecedora de todo mi respeto–, de introducir desdoblamientos lingüísticos de los textos normativos en sus diversas modalidades, (el funcionario o la funcionaria...; el/la Presidente/a...), o hacer referencia en lugar de a, por ejemplo, "*el Ministro*", a "*la persona titular del Ministerio*". Esto último me parece, sencillamente, un circunloquio; los desdoblamientos lingüísticos de género son, como ha indicado la Real Academia Española[16], innecesarios, inadecuados y generadores de un lenguaje artificioso. Y es que, aun cuando la finalidad de tal previsión es evitar lo que algunos denominan un "lenguaje sexista", el empleo de dicha técnica perturba la lectura de los preceptos y los amplía innecesariamente, por lo que resulta preferible utilizar el término masculino (en su función de término genérico), sin perjuicio de efectuar, si se desea, una declaración general en el sentido de indicar que todas las menciones a cargos o personas en masculino, han de entenderse referidas también al sexo femenino.

Reacuérdese que la Real Academia Española ha indicado que de los dos géneros, el masculino es el de mayor extensión, y el femenino, el de mayor intensión, lo que quiere decir que cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros lo que se emplea en la expresión es el significado propio del masculino, abarcando ambos géneros[17].

**E) El conocimiento del anteproyecto de Ley por los miembros del Gobierno.**

Una vez se ha redactado el anteproyecto de Ley por el Ministerio o Ministerios competentes y elaborados los estudios e informes sobre su necesidad y oportunidad, la memoria económica, el informe sobre el impacto de género y el de la Secretaría General Técnica, el expediente integrado por todo ello se eleva al Consejo de Ministros a fin de que sus miembros lo conozcan y decidan sobre los ulteriores trámites que resulten pertinentes.

Y es que la Ley del Gobierno ha establecido el sistema de la doble lectura, de tal manera que el Consejo de Ministros va a estudiar los anteproyectos de Ley en dos momentos diferentes. Como ha señalado DORREGO[18], este trámite de primera lectura es encomiable pues permite un pronunciamiento político sobre el anteproyecto. Una vez recibido el apoyo expreso del colegio ministerial, el texto se somete a los informes y consultas externas que sean procedentes, tanto si son preceptivos como facultativos.

En la vieja Ley de Procedimiento de 1958 no existía este sistema de doble lectura, si bien se exigía que los proyectos que debían someterse a aprobación del Conse-

**16** Informe de la Real Academia Española, Departamento de Español al día, elaborado en respuesta a una consulta formulada por el Parlamento de Andalucía en febrero de 2006. Puede consultarse en este mismo número de la *Revista Española de la Función Consultiva*.
**17** *Vid*. Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana 280/2006.
**18** DORREGO DE CARLOS, A. "Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental", en ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentario a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1998, p. 301.

jo de Ministros habían de remitirse con ocho días de antelación a los demás Ministerios, con el objeto de que pudieran formular las observaciones que estimaran pertinentes[19].

Tanto en la nueva Ley como en la antigua, se contienen previsiones para los casos de urgencia; en la de 1958, se podía obviar el trámite anteriormente referido, de remisión a los Ministerios, con ocho días de antelación a su aprobación, del texto del anteproyecto.

En la vigente, de 1997, se posibilita que se pueda prescindir de informes y consultas, salvo los que tengan carácter preceptivo.

La decisión del Consejo de interesar determinados informes o de someter el anteproyecto a consideración de determinados colectivos y entidades comporta, en todo caso, su asunción inicial por el Órgano que ha de aprobar el proyecto. De igual manera, la aprobación por el Consejo de Ministros de un proyecto de ley, háyase o no observado el trámite legalmente establecido de primera lectura, parece convertir a éste en superfluo, puesto que su previsión va dirigida precisamente al conocimiento previo de un texto que finalmente ha de aprobar el propio Consejo.

El Tribunal Supremo ha considerado que la omisión del trámite de traslado a los Ministerios, con ocho días de antelación, del proyecto que se somete a deliberación del Consejo de Ministros no comporta la invalidez del proyecto aprobado posteriormente, pues al ser los Ministros los destinatarios de este traslado, su posible omisión ha de entenderse subsanada por su participación en el Consejo de Ministros, en el que, a través de las deliberaciones, toman conocimiento del proyecto que se somete a aprobación[20].

Por el mismo motivo puede estimarse que la omisión del trámite de primera lectura previsto en la Ley de Gobierno de 1997, puede quedar subsanado por la posterior aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros.

**F) Las consultas preceptivas y las convenientes a los fines de la norma proyectada.**

El Consejo de Ministros una vez ha tenido conocimiento de un anteproyecto de Ley puede determinar los informes que estime convenientes a los fines de la

**19** Este plazo de ocho días contrasta con las Instrucciones acordadas en Consejo de Ministros, por Acuerdo de 29 de diciembre de 1989, sobre tramitación de asuntos en los órganos colegiados de Gobierno, según las cuales los anteproyectos de Ley debían distribuirse con un mes de antelación a la fecha en que debía reunirse la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, reduciéndose dicho plazo a dos semanas cuando se tratara de disposiciones de carácter reglamentario. Como ha destacado SEBASTIÁN, si consideramos que la Comisión tiene la función de estudio preliminar de los asuntos que posteriormente deben ser considerados por el Consejo y que ambas reuniones se suceden ininterrumpidamente cada semana, podremos valorar objetivamente el desfase de los plazos señalados, v*id*. en "La información y documentación…" *art. cit.,* p. 264.

**20** *Vid*. SSTS 9 de febrero de 2000; 23 de abril de 1997, 10 de octubre y 7 de noviembre de 1992, y 19 de febrero de 1987, entre otras.

norma proyectada. Además, ha de interesar las consultas que sean preceptivas conforme a la Constitución[21] y a las Leyes.

Entre estas últimas se halla la que ha de formularse al Consejo General del Poder Judicial en relación con los anteproyectos de ley sobre materias relativas a demarcaciones, plantilla orgánica de la Administración de Justicia, estatuto orgánico de jueces y magistrados y personal judicial, normas penales, procesales y de organización de Juzgados y Tribunales, y régimen penitenciario, por así establecerlo el artículo 108.1 de la Ley Orgánica de Poder Judicial.

La omisión de la consulta al Consejo General del Poder Judicial en el procedimiento de elaboración del proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España provocó que dicho órgano constitucional reclamara el cumplimiento del preceptivo trámite de su informe, lo que comportó una segunda aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros, una vez incorporadas algunas de las modificaciones sugeridas por el Consejo General[22].

Ahora bien, la omisión de este trámite esencial, si bien supone una infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, políticamente reprobable, no comporta la invalidez del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 108/1986, al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Los recurrentes entendían que la norma era inconstitucional ya que la ausencia del mencionado dictamen constituía una vulneración a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Española, que establece que los proyectos de Ley serán remitidos al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos; y en el artículo 9.1 del texto constitucional según el cual todos los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

La Sentencia desestimó los citados motivos de inconstitucionalidad de la norma respecto a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución, ya que "*el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del artículo 88 de la Constitución, antes trascrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si*

**21** Disposición Adicional Tercera de la Constitución en relación con Canarias. Al respecto, *vid*. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. "Informes previos…" *art. cit.,* pp. 58 y ss.
**22** *Ibidem*, p. 64.

*se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios*".

En relación a la vulneración de lo dispuesto en el artículo 9.1, señaló el Alto Tribunal que "*no parece tener más que un alcance retórico, pues el hecho de que todos los ciudadanos y los poderes públicos estén sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico no supone que cualquier tipo de infracción de cualquier parcela de este último acarree la inconstitucionalidad del acto en que se haya producido tal infracción*".

Esta Sentencia es de capital importancia para valorar los trámites esenciales que deben observarse en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, ya que viene a santificar la tesis de que si durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley no son solicitados los informes y dictámenes preceptivos por ninguno de los diputados o grupos parlamentarios por no considerarlos necesarios para pronunciarse, se produce una depuración de aquellos defectos preexistentes al momento de la aprobación del proyecto de ley por el Gobierno.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha estimado al respecto que "*la suprema calidad representativa de las Cortes Generales tiene la virtualidad de convalidar cualquier defecto de tramitación que no revista carácter de inconstitucionalidad*" (Dictamen 44.399, de 8 de julio de 1982).

También es preceptivo el informe del Consejo Económico y Social, creado por Ley 21/1991, de 17 de junio, cuyo artículo 7 le atribuye la función de emitir dictamen con tal carácter sobre los anteproyectos de Leyes del Estado que regulen materias socioeconómicas y laborales, con excepción del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado[23].

El problema se plantea, en este caso, en qué hay que entender por "materias socioeconómicas y laborales", concepto excesivamente amplio que puede englobar un sinfín de proyectos normativos.

Igualmente, y por citar otro supuesto, es preceptivo el informe del Consejo Nacional del Agua, –previsto en el artículo 17 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas–, en relación con el proyecto de Plan Hidrológico Nacional, antes de su apro-

**23** *Vid*. al respecto el art. 131.2 de la Constitución, en virtud del cual el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de la actividad económica general, de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otros organismos empresariales, profesionales y económicos.

bación por el Gobierno para su remisión a las Cortes, conforme dispone el artículo 18.1ª) de la citada Ley.

En el ámbito del derecho local, la ley 7/1985, de 2 de octubre, de Bases del Régimen Local prevé la posibilidad de que las Comunidades autónomas puedan crear, modificar o suprimir mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos, y previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados. Es éste otro supuesto en el que existe obligación de consultar, aunque como se ve, no afecta al Estado sino a las Comunidades Autónomas, que deben cumplir lo dispuesto en la normativa básica sobre régimen local.

Por último, y como más adelante veremos, en muchas Comunidades Autónomas es preceptiva la consulta a los Consejos Consultivos, que cumplen en aquéllas, funciones similares a las del Consejo de Estado, si bien éste último sólo debe intervenir de forma obligatoria en relación con determinados anteproyectos de Ley, como más adelante veremos.

Cuestión que reviste especial interés es la oportunidad de someter el anteproyecto de ley a audiencia de organizaciones, entidades y colectivos a quienes, de forma singular, vaya a afectar la norma proyectada, pues ello permite obtener la más amplia visión del sector social que se pretende regular[24].

Al respecto hay que indicar, de una parte, que, la Constitución solo exige (art. 105.a)) 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[25]. Por tanto, no es obligatorio consultarles durante el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley que, en todo caso, para que tengan virtualidad normativa han de ser aprobados por las Cortes Generales, esto es, por los propios representantes del pueblo al que la norma se dirige. Por otra parte, hay que advertir que en la fase de informes previos, no es infrecuente que se soliciten los de organismos o entidades que por razón de la materia a regular, tengan un conocimiento profundo y exacto de aquella, lo que también puede justificar, en algunos supuestos, la innecesariedad de la audiencia.

Quizás por todo ello, ni la antigua Ley de 1958, ni la vigente de 1997 exigen la audiencia a los ciudadanos en la elaboración de los proyectos de Ley.

---

**24** Sobre esta cuestión *vid*. AJA FERNÁNDEZ, A. y LARIOS PATERNA, M.J. "Parlamentos autonómicos y participación popular", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario,* nº 6, 1998, pp. 79 y ss.; y MARCO ABATO, M. "Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, 1998, pp. 201 y ss.

**25** De cualquier forma, la audiencia prevista en el art. 105.a) de la Constitución, y por extensión, en el art. 24 de la Ley de Gobierno, lo es a los ciudadanos, a los particulares, directamente o a través de las asociaciones que los agrupan, y no a las Administraciones Públicas. *Vid*. STS de 26 de enero, 1 de febrero y 13 de noviembre de 2000.

Pero la importancia de conceder audiencia a entidades y asociaciones representativas de interés social y profesional, aun no establecida su preceptividad, se pone de manifiesto en relación con determinados proyectos normativos, en los que, tras su aprobación por las Cortes Generales, consta en su Preámbulo dicha circunstancia. Tal ocurre, a título de ejemplo, en la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional, en la que se hace constar que en su elaboración han participado no sólo las diferentes Administraciones Públicas, sino también la sociedad civil a través de un amplio proceso de participación social iniciado con el desarrollo y aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca, la elaboración del Libro Blanco del Agua, y en las deliberaciones del Consejo Nacional del Agua.

Otro tanto cabe decir de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, en la elaboración de cuyo proyecto de ley fueron consultadas una pluralidad de asociaciones profesionales, familiares, de consumidores y de pensionistas; organizaciones empresariales; expertos en tributación y Catedráticos de Derecho Financiero y Tributario y de Hacienda Pública.

También es frecuente que suela recabarse, en fase de elaboración de los proyectos de ley, la opinión de los Colegios de Arquitectos y Abogados en los relativos a urbanismo; de los de Farmacéuticos, en los que pretendan la ordenación del sector; de los de Médicos, en el mismo supuesto; o a los Sindicatos, en los relativos a Función Pública.

En otras ocasiones también se consulta a las Federaciones de Municipios y Provincias si la futura normativa va a incidir en la autonomía municipal o a comportar obligaciones para Ayuntamientos y Diputaciones.

Cuestión de especial trascendencia es si el Gobierno está obligado a enviar a las Cámaras todos y cada uno de los documentos que se hayan utilizado en la fase administrativa de elaboración de la ley, por considerar que todos ellos son antecedentes necesarios para el mejor cumplimiento por parte de los parlamentarios de su función legislativa. En opinión de ABAJO QUINTANA, "es evidente que partiendo de la base de que el Gobierno, a la par que órgano director de la Administración del Estado, es al mismo tiempo un órgano de carácter político, y que indudablemente al poner en marcha la elaboración de un proyecto de ley está actuando una facultad de carácter político, todos los documentos que revistan tal carácter, es decir, que no tengan un carácter estrictamente técnico, o estrictamente jurídico, no deben ser remitidos al Parlamento, puesto que otras son las vías que tienen los parlamentarios (concretamente, en el caso del Congreso, la vía del artículo 7 de su Reglamento) para recabar del Gobierno toda la información que consideren conveniente a la hora de realizar un adecuado control del mismo. Por el contrario, todos aquellos documentos que sirvan a los parlamentarios para solventar problemas técnicos o de carácter jurídico del texto de proyecto, deberían ser enviados a las Cámaras, con objeto de que la ley fuera, al menos en teoría, lo más perfecta posible"[26].

**26** ABAJO QUINTANA, J.J., "Directrices sobre la forma de los anteproyectos de ley: Antecedentes y finalidad", en AA.VV., *La Técnica Legislativa a debate, op. cit.,* pp. 146-147.

Para contestar a la cuestión de cuando pueden considerarse infringidas por el Gobierno las obligaciones dimanantes del artículo 88 de la Constitución cabe acudir, de nuevo, a la STC 108/1986, de 29 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuya doctrina, en síntesis, ya se ha trascrito.

Dorrego de Carlos deduce dos conclusiones de los argumentos del Tribunal Constitucional al respecto:

a) En primer lugar que los antecedentes que el Gobierno ha de remitir a las Cámaras conforme al artículo 88 pueden tener o no el carácter de "elementos de juicios necesarios para la decisión" y que sólo si reúnen tal condición su omisión puede desembocar en la invalidez del procedimiento. Resulta fácilmente deducible de esta doctrina que la exposición de motivos, al estar expresamente mencionada en el texto constitucional, reúne, antes que ningún otro documento que el Gobierno puede aportar a las Cámaras, el carácter de necesario.

b) En segundo término, según el Tribunal Constitucional, para que pudiera producir efectos jurídico-constitucionales la omisión del deber de remitir la exposición de motivos (u otro antecedente necesario), es precisa la previa denuncia durante el procedimiento legislativo, no siendo suficiente con su puesta de manifiesto una vez concluido el mismo[27].

**G) La intervención del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos autonómicos.**

La función consultiva se configura en nuestro ordenamiento como una especial garantía para el administrado y para el interés general, dentro del amplio haz propio del Estado de Derecho[28]. Consiste, en síntesis, en que un órgano externo a la Administración activa, dotado de autonomía orgánica y funcional, e integrado por profesionales de reconocida solvencia, emita dictámenes en relación con una seria de decisiones que han de adoptarse por las Administraciones Públicas y, concretamente, por los Gobiernos, bien estatal, bien autonómicos. Se trata de constatar si tales decisiones se ajustan al ordenamiento jurídico. Por ello, los órganos consultivos desarrollan una labor de colaboración con el Gobierno y demás Entes Públicos en la conformación a derecho de sus decisiones, expresando su parecer al respecto, sobre lo actuado, y sobre lo que se pretende aprobar.

La consultiva es una función preventiva, de ayuda al Gobierno que se produce inmediatamente antes de que se produzca la decisión, pues su dictamen es el último trámite del procedimiento que precede a la aprobación del acto o disposición de que se trate.

---

**27** DORREGO DE CARLOS, A., "Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental", *art. cit.,* pp. 324-325.
**28** *Vid*. más ampliamente, GARRIDO MAYOL, V. "La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos", en AA.VV., *Administraciones Públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, pp. 917 y ss.

Durante años, el monopolio de la función consultiva lo ha ostentado el Consejo de Estado, de trayectoria ejemplar a lo largo de su dilatada historia. La estructura política descentralizada de nuestro Estado justifica que hoy, junto al Consejo de Estado, –expresamente previsto en el artículo 107 de la Constitución–, compartan la función consultiva los Órganos Consultivos de la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas[29].

Las competencias de los Consejos Consultivos son múltiples y variadas. Por lo que respecta a los anteproyectos de Ley, el Consejo de Estado en Pleno debe ser consultado en los relativos a los que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y en los que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del propio Consejo de Estado; y su Comisión Permanente, en los anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegaciones estatales a las Comunidades autónomas. Ello no impide, como suele ser habitual además, que el Gobierno interese el parecer del Consejo de Estado, de forma facultativa, en cuantos otros anteproyectos de Ley así lo estima pertinente.

El panorama en los Consejos Consultivos autonómicos es desigual. Algunos deben ser preceptivamente consultados en relación con los proyectos de ley que sus respectivos Gobiernos pretenden aprobar: tal ocurre en Canarias, Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla-León, Extremadura, Islas Baleares y Andalucía[30]. En otros casos la consulta es facultativa[31].

La misión primordial de los Consejos Consultivos en el ejercicio de esta competencia consiste, esencialmente, en la comprobación de que el anteproyecto no resulta contrario a ninguna norma de jerarquía superior; que su rango es el adecuado, según la materia que pretende regular; que no producirá consecuencias contrarias a las pretendidas; que su forma y redacción se atienen a las normas habituales de técnica normativa; y que se han observado los trámites procedimentales establecidos[32], e incorporado al expediente los informes que sean preceptivos.

Ahora bien, los dictámenes de los órganos consultivos no reducen su significación a la de meras opiniones técnico-jurídicas: la no vinculatoriedad del dictamen no debe inducir al error de considerar que se trata de una opinión más, vertida en el procedimiento de elaboración del anteproyecto[33], pues la posición institucional de los

**29** Tan sólo Cantabria y Madrid no cuentan con órgano consultivo propio, aunque la primera lo tienen previsto en su ordenamiento jurídico. El caso del País Vasco es extraordinariamente singular: vid. al respecto, GARRIDO MAYOL, V. "XXV años de función consultiva", *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003, pp. 567 y ss.
**30** En el caso de Canarias y Comunidad Valenciana, con excepción del proyecto de Ley de Presupuestos.
**31** Puede consultarse el trabajo de TORNOS MAS, J. "El papel de los Consejos Consultivos en la tramitación y aprobación de las normas con fuerza de Ley" en *Revista Española de la Función Consultiva*, nº4, 2005, pp. 105-118.
**32** Puede consultarse, al respecto, CUÑAT EDO, V. "La función del Consejo Jurídico Consultivo en relación con los anteproyectos de ley", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, 1997, pp. 127 y ss.
**33** TRUJILLO ÁLVAREZ, G. "La función consultiva en las Comunidades autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado", en *Documentación Administrativa*, nº 226, 1991, p. 168.

Consejos Consultivos y su configuración como órganos independientes y no insertos en la Administración activa les dota de una importancia singular, que comporta que no pueda predicarse de aquellos que carecen de efecto jurídico alguno, aunque no sean vinculantes.

Hay que recordar que, con la excepción del Consejo de Estado, a los Consejos Consultivos les está vedado por sus respectivas leyes creadoras, entrar a considerar cuestiones de oportunidad, a no ser que les sea expresamente solicitado por la autoridad consultante. Su función debe centrarse en la consideración de los aspectos jurídicos y técnicos de la norma proyectada, como por ejemplo, si el Estado, o la Comunidad autónoma de que se trate, posee competencia para aprobar aquella, con arreglo al sistema de distribución de competencias delimitado por la Constitución y los Estatutos de autonomía.

Ahora bien, los Consejos, al examinar el texto de un anteproyecto de Ley, pueden proponer alternativas a las que contiene aquel, pero siempre encaminadas a procurar la mayor calidad técnica de la futura norma.

Como es sabido, las observaciones que puedan formular los Consejos Consultivos son de diversa índole: se consideran esenciales aquellas que señalen contradicciones con el ordenamiento jurídico, y que deben ser atendidas por el Gobierno para que el acto aprobatorio del proyecto de ley pueda exteriorizar la fórmula habitual "conforme con el Consejo", pues en caso contrario debe usarse la expresión "oído el Consejo". La obligatoriedad de ello pone de manifiesto la importancia del dictamen de los órganos consultivos, habida cuenta la "auctoritas" que de ellos suele predicarse, y los efectos que puede ocasionar que el Gobierno se aparte del criterio jurídico del órgano consultivo. Piénsese, por ejemplo, en el trámite parlamentario del proyecto de ley, durante el cual los argumentos del órgano consultivo no atendidos por el Gobierno pueden ser utilizados en su contra por la oposición parlamentaria. Y de igual manera, el Gobierno puede y suele apoyarse en el dictamen del Consejo Consultivo para defender la corrección jurídica del proyecto que se debate.

Como se ha indicado, la intervención del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos en relación con determinados anteproyectos de Ley es preceptiva, lo que plantea el problema de los efectos de la omisión de su dictamen.

Evidentemente, el Gobierno que obvia la consulta al Consejo Consultivo está incumpliendo un trámite esencial del procedimiento, está incumpliendo, en definitiva, la legalidad vigente, actuando, por tanto, de forma absolutamente reprobable. La aprobación de un proyecto de ley sin haber sido previamente dictaminado por el correspondiente órgano consultivo podría comportar la nulidad del acto aprobatorio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prescribe que son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Al respecto hay que recordar que conforme a una asentada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la consulta al Consejo de Estado, –y a los Consejos Consultivos–, constituye un trámite esencial, cuya omisión comporta la nulidad de la norma aprobada, –si se trata de una disposición administrativa de carácter general–[34].

Ahora bien, cuando el Parlamento aprueba una Ley en la tramitación de cuyo proyecto se omitió la consulta preceptiva al Consejo de Estado o al Consejo Consultivo correspondiente, no puede sostenerse, en absoluto, la invalidez de la Ley. Es de aplicación, a este caso, la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 108/1986, en relación con la omisión de la preceptiva audiencia al Consejo General del Poder Judicial. El propio Consejo de Estado ha señalado que "*la omisión del dictamen preceptivo... en el procedimiento de elaboración de una norma emanada de la potestad legislativa no tiene efecto invalidante*" ya que "*la suprema calidad representativa de las Cortes Generales tiene la virtualidad de convalidar cualquier defecto de tramitación que no revista caracteres de inconstitucionalidad*"[35].

## III.- EL ACUERDO APROBATORIO DE UN PROYECTO DE LEY COMO ACTO ADMINISTRATIVO Y EL PROYECTO DE LEY COMO NORMA PROYECTADA.

Como es sabido, el artículo 5 de la Ley 50/1997, del Gobierno, atribuye al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, la aprobación de los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. Previsión similar se recoge en las distintas leyes autonómicas que regulan el funcionamiento de sus respectivos Gobiernos. Pues bien, el artículo 25 de la meritada Ley determina la forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno, indicando en su apartado d) que revestirán la forma de "Acuerdo" del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de Real Decreto; y en el apartado c) se dispone que adoptarán la forma de Real Decreto, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de su competencia y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica. Piénsese, por ejemplo, en el nombramiento de altos cargos de competencia del Gobierno.

Por tanto, la aprobación de los proyectos de Ley se lleva a efecto mediante un "Acuerdo" del Consejo de Ministros. Dicho Acuerdo contiene dos pronunciamientos esenciales: primero, el de aprobación, propiamente dicha, del proyecto de ley, que se inserta en el texto del Acuerdo; segundo, la remisión del texto aprobado al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, o tratándose de las Comunidades Autónomas, al Parlamento correspondiente.

Así, hay que distinguir entre el Acuerdo del Gobierno que aprueba un proyecto de Ley, y el proyecto de Ley mismo. El primero es un acto administrativo

**34** *Vid.* al respecto, SSTS 25 de julio de 1990, 25 de octubre de 1991, 25 y 27 de enero de 1992, 16 de enero de 2003, 21 de marzo de 1995 y 27 de noviembre de 1995, entre otras muchas.
**35** Dictamen 44.399, de 8 de julio de 1982.

sometido a fiscalización jurisdiccional que puede recaer en "el control de los elementos reglados" de aquél.

Téngase en cuenta que, como hemos advertido, ese acto, –acuerdo del Gobierno–, aprobatorio de un proyecto de Ley, es el que pone fin a un procedimiento administrativo, –el llamado prelegislativo–, constituido por una serie de trámites, muchos de ellos esenciales, que deben, por tanto ser observados. Desde esta perspectiva, puede argumentarse que será nulo el acto si se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Es incuestionable que lo que no se puede impugnar es un proyecto de Ley por razones de tipo material pues, en efecto, no es más que un "proyecto" de norma. Pero estimo que el Acuerdo aprobatorio de aquel sí que es objeto de control jurisdiccional por las razones expuestas. No es momento de ahondar en argumentos a favor de esta tesis, que dejo para otra ocasión. Pero ello me lleva a plantear la cuestión de si sería necesario reconocer *ex lege* efectos suspensivos automáticos al Acuerdo aprobatorio de un proyecto de Ley una vez formulado un recurso contencioso-administrativo contra aquel, por considerar que en su elaboración se han obviado trámites esenciales legalmente establecidos. Porque si no, ¿para qué las leyes establecen dichos trámites esenciales?; ¿porqué el incumplimiento de tales trámites queda, entonces, sin sanción alguna? La inobservancia de las disposiciones legales que obligan a hacer algo debe ser sancionada cuando ese algo no se ha hecho, pues de otro modo la impunidad se convierte en un acicate para seguir incumpliendo aquello a lo que se está obligado. Con todas las cautelas que se quiera y mediante el establecimiento de un riguroso trámite de admisión y de un procedimiento dotado de la preferencia y rapidez aconsejables y con efectos suspensivos automáticos, se debería regular el proceso especial de impugnación del Acuerdo gubernamental aprobatorio de un proyecto de Ley.

Es una propuesta de *lege ferenda* a fin de evitar que el incumplimiento de los trámites y garantías legalmente establecidos, y de necesaria observancia por los Gobiernos, –a quienes compete la elaboración y aprobación de los proyectos de ley–, quede sin respuesta alguna por parte de quien tiene la facultad de controlar la actuación reglada de aquellos.

# LA FUNCIÓN CONSULTIVA COMO GARANTÍA DE LA CALIDAD DE LAS NORMAS

**María José Salgueiro Cortiñas**
Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León

**Sumario:**

**I. INTRODUCCIÓN.**
**II. INSTITUCIONES CONSULTIVAS: ¿SON ÉSTAS ADECUADAS PARA VELAR POR LA CALIDAD DE LAS NORMAS?**
**III. FUERZA PARA "OBLIGAR" DE LA DOCTRINA EMITIDA POR LOS CONSEJOS SOBRE TÉCNICA NORMATIVA.**
**IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN.**
**V. CONCLUSIÓN.**

## I. INTRODUCCIÓN.

Legislar, en su más amplio sentido, desde la elaboración de leyes formales en los Parlamentos hasta la más modesta resolución de carácter general de una autoridad administrativa, es una tarea que debe hacerse con especial detenimiento y meticulosidad por parte de cuantos intervienen en sus distintas fases y trámites. En una situación ideal, una buena ejecución normativa, salvo la atención a necesidades perentorias no previsibles de antemano, tendría que ser casi en su práctica totalidad el cumplimiento de una buena programación anteriormente diseñada.

En la práctica, en nuestro Estado social y democrático de derecho, caracterizado por estar compuesto por Comunidades Autónomas dotadas de autonomía política, el ordenamiento jurídico ha acusado las transformaciones que sufre el Estado contemporáneo. Han aparecido, además, las leyes *ad hoc* o "leyes singulares", es decir, las redactadas para un supuesto concreto, para unos específicos grupos de presión, con lo cual se rompe la idea de la generalidad de la norma.

Los errores en temas legislativos se detectan, en líneas generales, con dificultad en la fase de preparación de las normas y se aprecian después de comenzar a surtir efectos los textos jurídicos; por la propia inercia de los procesos de aplicación normativa, esos efectos a menudo perniciosos suelen prolongarse en el tiempo, incluso en el supuesto de que la norma se derogue o se sustituya por otra.

Para poner freno a esta creciente tendencia surge la idea de la técnica normativa, que tiene por objeto formular directrices para construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por fórmulas correctamente diseñadas, un ordenamiento que cumpla con el principio de seguridad jurídica. Su objeto es, según el Tribunal Constitucional, detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo, por tanto, a la seguridad jurídica y obteniendo coherencia, unidad estructural y continuidad en el tiempo del ordenamiento, así como calidad y viabilidad de las normas que lo integran[1].

## II. INSTITUCIONES CONSULTIVAS: ¿SON ÉSTAS ADECUADAS PARA VELAR POR LA CALIDAD DE LAS NORMAS?

Partiendo de esta situación descrita anteriormente cabría preguntarse si son los Consejos Consultivos las Instituciones idóneas para en el ejercicio de sus funciones desarrollar la labor de velar por la técnica normativa, o qué es lo que tienen de especial o de cualificados los Consejos Consultivos para que consideremos la bondad y necesidad de que se sigan las directrices de técnica normativa dictadas por ellos.

Hay una serie de cuestiones que inciden para que pongamos especial énfasis en lo conveniente de que las autoridades consultantes sigan nuestro parecer en esta importante materia:

La primera deriva de la propia naturaleza de las Instituciones consultivas en cuanto vienen configuradas como superiores órdenes consultivos de las Comunidades Autónomas y ejercen sus funciones con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas.

Además ha de velar, en el ejercicio de sus funciones, por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de todo el ordenamiento jurídico. Sus dictámenes se fundamentan en derecho, sin que puedan extenderse a valoraciones de oportunidad o conveniencia, salvo que así le sea expresamente solicitado por la autoridad consultante.

Tampoco podemos olvidar la visión global que el Consejo tiene, lo cual deriva:

1- De una parte, de los "potenciales clientes" que preceptiva o facultativamente pueden evacuar consultas, desde la Administración Autonómica, a Corporaciones Locales, Universidades Públicas o incluso el Presidente de las Cortes Regionales. Esto implica que la capacidad normativa sectorial de cada una de las Administraciones consultantes, al ser sometida a informe del Consejo Consultivo, va a traer consigo una labor de uniformidad que se inserta en el bloque normativo autonó-

**1** *Vid.* STC 46/1990, de 15 de marzo, BOE 85 Suplemento, 9-4-1990 y BJC 108.

mico, lo cual, sin lugar a duda, redundará en facilitar la claridad, comprensión y estabilidad de las normas.

2- Por otra parte, del importante bloque de materias sobre el que el Consejo Consultivo tiene que informar con carácter preceptivo y sobre el que se pueden aplicar normas de técnica normativa. En este sentido destacar la competencia que tiene el Consejo Consultivo de Castilla y León para informar los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de legislación delegada, proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, o convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

Asimismo hay que tener en cuenta que a diferencia de otras instancias también preocupadas por velar por la calidad técnica de las normas, como sucede, con las propias Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en los Consejos Consultivos concurre una circunstancia especialmente relevante para la satisfacción de dicha función con absoluta neutralidad: la distancia, en una doble perspectiva:

- Está al margen de la contienda política, que es consustancial al Parlamento.

- No ha participado directamente en el proceso de redacción de la norma, en fase de proyecto, sobre el que emite dictamen.

Es decir, no están "contaminados".

De este análisis parece desprenderse que los Consejos Consultivos son órganos idóneos para realizar la función de mejora de técnica normativa.

## III. FUERZA PARA "OBLIGAR" DE LA DOCTRINA EMITIDA POR LOS CONSEJOS SOBRE TÉCNICA NORMATIVA.

Debemos preguntarnos ahora cómo se puede materializar la función de velar por la calidad de las normas dentro del proceso de emisión de dictámenes o de las mociones o recomendaciones que pueden llevar a cabo los Consejos Consultivos.

Mejorar la calidad de las normas supone incidir en cuestiones tales como la claridad, la uniformidad, la ordenación interna, la forma de inserción de las normas en el ordenamiento jurídico o la atención que éstas prestan a la realidad social. Desde la perspectiva de los Consejos Consultivos mejorar la calidad de la legislación requiere tener el poder o la *auctoritas* para modificar, en profundidad, con decisión doctrinal, los proyectos de normas que se nos consultan.

A la hora de analizar ese "poder" o *auctoritas* del que pueden disponer los Órganos Consultivos para mejorar la calidad normativa en el marco de la función consultiva que les corresponde realizar, es preciso tener en cuenta que si por "poder" entendemos el que tienen los Órganos Consultivos para hacer valer lo manifestado en sus dictámenes, de tal forma que el juicio del órgano controlador va necesaria-

mente seguido de un acto de voluntad que se imponga a la del controlado, nos encontramos con que, en realidad, la facultad para el dictado de normas de obligado seguimiento sólo se contempla respecto a los dictámenes que se emitan con el carácter de vinculantes, siendo de destacar que tal carácter se predica respecto de un bloque muy pequeño de materias en los que además no entran en juego importantes reglas de técnica normativa, más propias de los anteproyectos de ley o proyectos de Decreto respecto de los cuales, al menos en nuestra normativa autonómica, el dictamen que se emite no es vinculante.

Por eso, entiendo que en esta materia, a la hora de establecer reglas de técnica normativa, tiene suma importancia la *auctoritas*, el prestigio que los Órganos Consultivos han ido adquiriendo con el paso del tiempo a través del dictado de informes de alta calidad jurídica.

Otra de las cuestiones a plantear es la posibilidad que tienen los Consejos Consultivos de que en sus dictámenes aparezcan consideraciones de carácter sustantivo referidas a normas de técnica normativa.

Las cuestiones de técnica normativa abarcan tantos aspectos que es difícil y complicado que se puedan emitir dictámenes con consideraciones sustantivas. Únicamente la inobservancia de aquellas que podemos considerar como elementales, básicas o aquellas que ningún operador jurídico duda de su certeza o validez, conllevaría la formulación de consideraciones sustantivas, es decir, estas observaciones serán sustantivas dependiendo de que los defectos advertidos comprometan la claridad del texto y, por tanto, su interpretación y aplicación uniforme; recuérdese que uno de los principios básicos garantizados por la Constitución es el de la seguridad jurídica.

De todo esto se deduce que el seguimiento de lo dictado como normas de técnica normativa va a depender más del prestigio de la Institución que del poder real para imponer sus decisiones, y de otra parte, la dificultad existente para el dictado de consideraciones de carácter sustantivo en esta materia.

## IV. DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN.

En el Consejo Consultivo de Castilla y León, además de las competencias de dictamen que le atribuye la Ley reguladora, el Pleno del Consejo Consultivo puede hacer, en los asuntos de su competencia, mociones o recomendaciones para un mejor funcionamiento de la Administración; es en el marco de estas mociones, recomendaciones y sobre todo de la doctrina, donde la labor de los Consejos Consultivos entiendo que es más importante para la consecución de textos normativos de la más alta calidad jurídica.

La doctrina que desde Castilla y León hemos ido perfilando relacionada con la técnica normativa, se ha realizado con ocasión del análisis de los anteproyectos de leyes o proyectos de reglamentos ejecutivos; se han dictado unas consideraciones de

carácter general que hacen referencia a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular; se trata de indicaciones o recomendaciones básicas o elementales, pero con demasiado frecuencia obviadas.

En este sentido, aconsejamos seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen Directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración; no obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse, en su fase administrativa de elaboración, el contenido de las disposiciones generales, se persigue, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación; sirven de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan.

Considero que el Consejo Consultivo de Castilla y León, desde el comienzo del ejercicio de su función consultiva, siempre se mostró especialmente sensible con este tema como lo prueba el hecho de que en el primer dictamen[2] que emitimos, ya se fijaron estas consideraciones de carácter general. En la Junta de Castilla y León existe un documento de normalización de expedientes que se tiene en cuenta con carácter interno, aunque no ha sido objeto de publicación, siendo intención del Consejo Consultivo hacer una recomendación, que será recogida en la Memoria correspondiente al año 2006, en el sentido de actualizar el citado documento así como que sea objeto de publicación, por entender que la misma "obliga" a los agentes intervinientes, al margen de la forma jurídica que adopte este documento.

En cuanto a la estructura de los preceptos[3], se aconseja evitar los preceptos excesivamente extensos; estructurando su contenido en varios artículos y agrupando éstos en secciones o subsecciones.

En el empleo de siglas y abreviaturas[4], señalar la conveniencia de determinar expresamente el significado de las mismas, siquiera en la primera ocasión en que se citan, a fin de otorgar mayor claridad al texto en el que se integran.

---

**2** Dictamen 1/2003, de 9 de diciembre, relativo al anteproyecto de Ley de la Función Pública de Castilla y León. Publicado en su integridad en la Memoria correspondiente al año 2003.
Los dictámenes a que se hace referencia pueden consultarse en la página web del Consejo Consultivo de Castilla y León (www.cccyl.es, acceso el 19.01.2007)).
**3** Dictamen 1/2003. *Cit.*
Dictamen 512/2004, de 30 de agosto, relativo al anteproyecto de Ley por el que se establece el Programa de Actuación de las Comarcas Mineras 2004-2007.
**4** Dictamen 512/2004. *Cit.*

En la materia referida a las disposiciones de la parte final, la necesidad de aplicar criterios uniformes en lo que se refiere a su estructura, orden y contenido.

Con carácter general, se advierte que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley", carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, sin añadir claridad alguna.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la mención, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas[5], tanto internas como externas a la ley, señalamos que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la ley. De ahí que se viene recomendando, al igual que el Consejo de Estado, la reducción de las remisiones hasta lo estrictamente indispensable, prefiriéndose que las remisiones no se hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que venga éste acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

En la referencia genérica a órganos competentes[6], convendría utilizar un único criterio de identificación con el fin de evitar las posibles confusiones a que puede dar lugar el hecho de que un mismo órgano administrativo sea aludido de diversa forma.

En el tema de las habilitaciones[7] se viene dictaminando que es deseable que cualquier habilitación reglamentaria contenida en una ley sea no sólo precisa en cuanto a la determinación de la materia para la que se otorga, sino que, además, contenga una indicación, siquiera mínima, de los criterios y principios que deben seguirse en su ejercicio.

Incluso en algún caso, y dada la naturaleza de lo regulado, intrínsicamente unida a la potestad de auto-organización de la Administración Autonómica, se prescribe que no estaría de más una cláusula genérica de apoderamiento para desarrollar el anteproyecto en lo que pudiera resultar necesario.

---

**5** Dictamen 625/2004, de 8 de octubre, relativo al anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.
**6** Dictamen 223/2004, de 12 de mayo, relativo al anteproyecto de Ley de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias de Castilla y León.
**7** Dictamen 1/2003. *Cit.*

Igualmente se advierte del peligro de que las múltiples y parciales remisiones reglamentarias, puedan hacer surgir la duda de si es posible que un reglamento entre a regular alguna materia concreta para la que el anteproyecto haya olvidado incluir de forma expresa tal habitación.

También se vienen haciendo otras consideraciones de técnica legislativa relacionadas con el contenido incompleto de la exposición de motivos[8], indicándose que la parte expositiva debe expresar el fundamento y los motivos de la norma y ha de referirse a los antecedentes de la disposición y su justificación, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, sus objetivos –que se expresarán de forma breve y concisa– y su contenido cuando sea preciso para la comprensión del texto.

En otras ocasiones hemos realizado consideraciones relativas a la necesidad de cuidar al máximo la corrección gramatical y el estilo[9], de tal forma que se dictan reglas tendentes a la revisión del uso de conjunciones o al empleo de guarismos que debe responder a un criterio homogéneo o a la circunstancia de que la claridad y sencillez en la redacción exige evitar aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma.

También hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos acerca de la regulación de un anteproyecto de ley con ciertos contenidos de marcado carácter reglamentario, concluyendo, de igual forma que el Consejo de Estado en su Dictamen 1403/2003, de 22 de mayo, que esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece a la legitimidad del proyecto. Sin embargo, tal nivel de detalle no parece necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La minuciosidad de la regulación o la inclusión de materias más propias del ámbito reglamentario puede poner en peligro su deseable estabilidad, en el sentido de que cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales o en la organización interna de la Administración, por ejemplo, sería preferible no tener que acometer para ello una reforma legal, aparte de que la circunstancia de que normas de carácter más reglamentario que legal se encuentren en el texto de una ley podría dar lugar a una excesiva rigidez, también indeseable, en la regulación de determinadas cuestiones.

Y por último, el Consejo Consultivo de Castilla y León estableció reglas sobre la entrada en vigor de las normas[10], en el sentido de que con el fin de facilitar a sus destinatarios su conocimiento y comprensión antes de su efectiva entrada en vigor, se considera que, puesto que un determinado proyecto sobre el que se informa

**8** Dictamen 204/2006, de 23 de marzo, relativo al anteproyecto de Ley del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.
**9** Dictamen 204/2006. *Cit.*
**10** Dictamen 517/2004, de 30 de agosto, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de la Comunidad de Castilla y León.

introduce importantes novedades, sería más razonable respetar el periodo ordinario de *vacatio legis*.

Sin abusar de las cláusulas de inmediata entrada en vigor, el mismo día de su publicación, cláusulas que, en el fondo, confieren a la norma un carácter retroactivo siquiera mínimo, ya que cuando es posible su conocimiento, mediante su lectura en el correspondiente Boletín Oficial, ya han entrado en vigor.

## V. CONCLUSIÓN.

La exposición efectuada pone de relieve que cuidar la técnica normativa conduce a la formulación de directrices que orienten la actividad de todos los operadores jurídicos que pueden influir en la potestad normativa. La importancia de estas directrices es mayor cuando no parece posible una regulación única y completa del sistema de fuentes pese a lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de nuestra Carta Magna[11].

No cabe la menor duda de que los Consejos Consultivos tienen una importante labor, tarea e influencia en la consecución de las mejores normas jurídicas, a lo que necesariamente coadyuva la indudable calidad jurídica de los dictámenes así como la alta capacidad jurídica y técnica de sus integrantes.

Quisiera hacer una reflexión que está directamente relacionada con todo lo anterior y con el hecho de la existencia de Instituciones consultivas en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, no convendría dejar pasar la oportunidad que se nos brinda, aun con nuestras limitaciones, de establecer pautas comunes en algunas materias y, desde luego, en ésta de la calidad de las normas; quizás el procedimiento pudiera ser, siguiendo en la línea marcada por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, manifestar las posturas de cada una de nuestras Instituciones y finalizar estas reuniones anuales con unas conclusiones comunes, aunque fueran muy elementales, que pudieran servir de referencia en nuestras respectivas Comunidades Autónomas, de este modo, se conseguiría una cierta uniformidad en materias necesitadas de ello como es la de la calidad de las normas.

**11** *Vid.* STC 214/1989, de 21 de diciembre, BOE 10, 11-1-1990.

# EL PAPEL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS EN LA CALIDAD DE LAS NORMAS

## Consideraciones de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña

**Oriol Mir i Puigpelat**
Responsable de Estudios y Trabajos Técnicos
Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya

**Sumario**:

**I. INTRODUCCIÓN.**
**II. ASPECTOS FORMALES Y DE TÉCNICA LEGISLATIVA.**
**III. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.**
**IV. ASPECTOS SUSTANTIVOS.**

## I. INTRODUCCIÓN.

El cuestionario sobre la calidad de las normas y el papel de la función consultiva elaborado por las doctoras Gascón y Marcilla como punto de partida de las VIII Jornadas de la Función Consultiva ha suscitado un gran interés en el seno de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña. En estas breves consideraciones se trata de sintetizar las aportaciones que el mismo ha generado por parte de sus miembros y letrados y en su Área de Estudios, poniéndolas en relación con la doctrina precedente de la Comisión, preocupada desde su mismo nacimiento por contribuir a la mejora de la calidad del ordenamiento jurídico.

Este documento sigue como hilo conductor el citado cuestionario, aunque agrupando las preguntas de un modo algo distinto. Así, en coherencia con la importancia creciente atribuida, en todo el mundo, al procedimiento de elaboración de Leyes y Reglamentos (en general, al procedimiento legislativo y administrativo, como eficaz instrumento de garantía del acierto, la racionalidad, la legalidad, la transparencia y la aceptación de las decisiones públicas), se ha considerado oportuno distinguir claramente los aspectos procedimentales de los meramente formales y de técnica legislativa, así como ubicar en un epígrafe separado aquellos aspectos sustantivos o materiales apuntados en el cuestionario. En su confección se ha partido de de la base de que todos estos aspectos, vengan o no exigidos legalmente, constituyen requisitos de la calidad —en sentido amplio— de las normas jurídicas.

## II. ASPECTOS FORMALES Y DE TÉCNICA LEGISLATIVA.

Aunque resulte evidente que los aspectos formales y de estricta técnica legislativa sean de menor importancia que los procedimentales y sustantivos, no por ello deben ser pasados por alto o descuidados, puesto que resultan indispensables para un adecuado conocimiento y comprensión de las normas y, en definitiva, para su aceptación y cumplimiento. Una forma y una técnica legislativa apropiadas constituyen, así, un requisito básico de la aplicabilidad de las normas, necesario para satisfacer el principio constitucional de *seguridad jurídica* (la seguridad jurídica, fin esencial de todo ordenamiento jurídico, desaparece cuando se duda acerca de la norma aplicable o del significado de sus preceptos) e imprescindible para que el Derecho continúe siendo un factor central de dirección y orientación de las conductas humanas.

Corresponde a los órganos consultivos, como órganos integrados por expertos en la elaboración, sistematización y valoración de textos y enunciados jurídicos, un papel destacado en el control previo de la observancia de los requerimientos formales y de técnica legislativa. Las observaciones que emitan al detectar tales incumplimientos tendrán normalmente el carácter de *no esenciales*, salvo cuando su gravedad sea de tal magnitud que la norma o el precepto afectado sean ininteligibles.

El cuestionario acierta a enumerar algunos de los requerimientos formales y de técnica legislativa básicos:

Resulta necesario y altamente positivo contar con *directrices de técnica normativa* como las existentes en España (tanto en el ámbito de la Administración General del Estado[1] como de algunas Comunidades Autónomas[2]) y en otros países, puesto que posibilitan una saludable racionalización y uniformización de los aspectos formales y técnicos de las normas. Las elaboradas hasta la fecha se han caracterizado, en muchos casos, por ser meramente orientativas. Sin embargo, teniendo en cuenta el incumplimiento reiterado de algunas de sus recomendaciones más necesarias producido desde que fueron confeccionadas, quizá cabría considerar la posibilidad de reforzar su carácter vinculante, como normas internas, de modo que los autores de proyectos normativos tuvieran el deber jurídico de observarlas. Con independencia de si se les atribuye o no carácter normativo, resulta crucial que los órganos superio-

**1** Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en sustitución de las de 1991. Algunas de las propuestas efectuadas en estas páginas se encuentran ya previstas en dichas directrices.

**2** Así, p. ej., las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco de 23 de marzo de 1993, y, especialmente, las contenidas en el Manual de elaboración de las normas de la Generalidad de Catalunya de 1992 (Comitè Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració, *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1992, consultable a través de:
http://www10.gencat.net/pls/gov_publicacions/p30.fitxa_publ_port?codi_pub=377&sw_colec=0&capcal=S –acceso 19.01.2007–). Este Manual, que recoge también, de forma muy elaborada, mandatos y recomendaciones relativos al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, así como una amplia *checklist* o lista de comprobación, ha ejercido una gran influencia sobre las directrices estatales de técnica normativa de 2005.

res del nivel político respectivo se las tomen en serio y consideren importante su cumplimiento, ya que, si son tenidas en cuenta, se produce una notable mejoría de la calidad de las normas visible a corto plazo. También los órganos consultivos deben velar por su observancia, tanto en sus dictámenes como en sus Memorias, pudiendo sugerir asimismo nuevas directrices que complementen a las ya existentes.

Debe cuidarse la *redacción* de los preceptos, evitándose los defectos lingüísticos o comunicativos, empleando un lenguaje culto, preciso, comprensible y conciso, y dando a los términos jurídicos el mismo significado que tienen en otras normas. Es altamente recomendable seguir la práctica del Derecho comunitario de definir al inicio de la norma los conceptos clave que puedan suscitar algún problema interpretativo. En cambio, parece oportuno "traducir" los términos manejados por el Derecho comunitario cuando tengan una equivalencia de mayor arraigo en el ordenamiento jurídico español[3].

Debe darse la *extensión* adecuada a los artículos, tratando de que sea lo más breve posible, aunque sin que ello suponga merma de la necesaria claridad y densidad de la regulación de materias complejas. En cualquier caso, más que la extensión importa que cada artículo contenga la regla jurídica completa, y que su distribución interna sea correcta. Sería conveniente mantener el mismo criterio en el momento de numerar y citar los distintos apartados y párrafos de un artículo, como ocurre, p. ej., en Alemania[4]. También parece positiva la práctica, cada vez más extendida en nuestro país, de poner un título a los distintos artículos de una norma, sobre todo cuando esta o aquellos tienen una extensión considerable.

Deben evitarse los defectos de *estructura* y *sistemática* de la norma proyectada[5], así como la *falta de concordancia* con otros preceptos de la norma u otras normas internas o de Derecho comunitario. Especialmente graves son los desajustes terminológicos, antes aludidos.

Deben evitarse las *lagunas* cuando se regule una determinada materia, siempre y cuando, por supuesto, se trate de auténticas lagunas y no de una legítima opción de política legislativa del autor de la norma consistente en no regular tal materia o en remitir a la regulación que pueda elaborar otra instancia política con competencias en la misma. Debe preverse, en cualquier caso, como fórmula de cierre, un sistema claro y general de colmación de las lagunas que puedan producirse y que inevitablemente se producen, para facilitar el trabajo de los operadores jurídicos y reducir el riesgo de interpretaciones contradictorias. En general, resulta preferible una *regulación detallada* que una que resulte demasiado genérica e indeterminada y que remita a la inter-

**3** A lo largo de 2005, esta Comisión Jurídica Asesora ha efectuado diversas observaciones sobre aspectos relacionados con la redacción y el lenguaje de las normas en sus Dictámenes 14/05, 19/05, 44/05, 48/05, 91/05, 145/05, 157/05, 183/05, 228/05, 239/05, 240/05, 258/05, 261/05, 275/05, 307/05, 328/05, 334/05 y 348/05.
**4** Esta Comisión Jurídica Asesora, en 2005, ha efectuado observaciones sobre la numeración de los apartados y párrafos de los artículos en sus Dictámenes 1/05, 44/05, 88/05, 157/05, 274/05, 313/05 y 329/05.
**5** Como los advertidos por esta Comisión Jurídica Asesora en sus Dictámenes 91/05, 113/05, 195/05, 206/05, 307/05 y 328/05 del año 2005.

pretación casuística que puedan efectuar los jueces, ya que aquella resulta más respetuosa con los principios democrático, de igualdad y de seguridad jurídica; una regulación de este tipo exige, por supuesto, una evaluación y actualización constantes, para así evitar su mayor riesgo de obsolescencia. Lo anterior conecta con la cuestión sustantiva de que debe respetarse, también, la densidad normativa requerida por el *principio de legalidad*, corrigiéndose la gran amplitud con que el legislador español (a diferencia de lo que ocurre en otros países) remite a la regulación reglamentaria[6].

Como manifestación concreta de lo acabado de señalar, debe potenciarse la *enumeración detallada y pormenorizada de las competencias autonómicas* en los distintos Estatutos de Autonomía, puesto que ello permitiría reducir la enorme conflictividad competencial que ha caracterizado al desarrollo del Estado autonómico, en España, desde la aprobación de la Constitución de 1978. Una mayor claridad en el deslinde normativo de las competencias limitaría el recurso al Tribunal Constitucional y el enorme impacto que sus sentencias tienen —por el desfase temporal con que son emitidas— para todos los operadores jurídicos. El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña constituye, desde esta perspectiva, un buen ejemplo a seguir.

La *reproducción de preceptos de otras normas*, siempre que se haga de forma correcta y sin usurpar competencias ajenas, no es en sí misma negativa, ya que, al recoger en un solo texto toda la regulación de una materia, puede facilitar el conocimiento del Derecho por parte de los ciudadanos y su aplicación por los operadores jurídicos (es más sencillo manejar sólo el Reglamento que el Reglamento y la Ley que el mismo desarrolla). Para evitar malentendidos sobre la naturaleza de los preceptos reproducidos resulta oportuno indicar su procedencia entre paréntesis. La reproducción, útil en los Reglamentos de desarrollo de Leyes dictadas por el Parlamento del nivel político correspondiente, no parece en cambio necesaria (ni conveniente) cuando los preceptos a reproducir provengan de una Directiva comunitaria o de una Ley de un nivel político distinto (como una Ley de bases estatal); aquí el órgano competente para transponer la Directiva o desarrollar la Ley de bases puede incorporar legítimamente tales preceptos a su texto normativo, adaptándolos a las necesidades de su nivel político, sin necesidad de reproducirlos.

No deben regularse *materias dispares* en un mismo texto normativo, siendo aconsejable que cada norma tenga un objeto claro y homogéneo. Por eso, p. ej., debe valorarse positivamente el abandono por parte de las Cortes Generales de la práctica antes tan habitual de las Leyes de acompañamiento (práctica todavía frecuente, por desgracia, en algunas Comunidades Autónomas).

Las *remisiones normativas* externas (estáticas o dinámicas) e internas, correctamente efectuadas, pueden ser admisibles e incluso llegar a ser ineludibles

**6** Esta Comisión Jurídica Asesora, en 2005, ha hecho observaciones referidas a la excesiva brevedad de la regulación contenida en un proyecto de Reglamento en su Dictamen 157/05.

por razones de competencia, de economía normativa y de seguridad jurídica. La falta de competencia del órgano regulador le obligará a menudo a remitir a la norma correspondiente aprobada por el órgano competente. A su vez, la economía normativa aconseja no duplicar la regulación de materias ya reguladas por otras normas o por otros preceptos de la misma norma; la remisión, desde dicha perspectiva, ofrece también la ventaja de evitar que sea necesario modificar cada regulación sectorial cuando quiera reformarse el régimen jurídico de una determinada materia: bastará con modificar la norma a la que las demás normas remiten. La seguridad jurídica, en fin, sale reforzada cuando se remite a una norma cuyo régimen jurídico es ya conocido, en lugar de ensayar una nueva regulación parcial de la materia; así, p. ej., resulta preferible remitir en bloque al régimen de responsabilidad patrimonial de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992 que incluir preceptos sobre responsabilidad en las normas sectoriales que no pretendan modular de forma deliberada aquel régimen general[7].

Otros aspectos formales y de técnica legislativa que cabría considerar serían los siguientes:

Parece conveniente, en algunos ámbitos y bajo determinadas condiciones, elaborar *codificaciones* generales y sectoriales de la normativa existente, puesto que aportan una gran estabilidad, claridad y seguridad jurídica. Cuando la materia a codificar sea de una gran amplitud y se estructure en partes muy diferenciadas parece oportuno seguir el ejemplo del Código Civil catalán (a su vez inspirado en el holandés) y emplear un sistema de numeración decimal[8].

El instrumento constitucional del *texto refundido* también parece un mecanismo útil para garantizar la necesaria claridad de aquellos ámbitos cuya regulación es objeto de reformas continuas. Sin embargo, tampoco hay que abusar de él, puesto que los ciudadanos y los operadores jurídicos tienen un interés evidente en que se mantenga la referencia a Leyes ya conocidas, bien estudiadas y sistematizadas y que hayan echado raíces en el ordenamiento jurídico; por eso, a menudo resultará preferible que se ofrezcan *versiones consolidadas* oficiales de dichas Leyes, que incorporen las modificaciones introducidas en ellas tras su aprobación inicial. Internet permite ahora, sin gran dificultad, poner a disposición de la ciudadanía una nueva versión consolidada de una Ley después de cada modificación que pueda afectarla. Este servicio, imprescindible para los operadores jurídicos, lo vienen prestando en España empresas privadas, a cambio, normalmente, de una elevada remuneración. Sin

**7** En 2005, esta Comisión Jurídica Asesora ha efectuado observaciones sobre remisiones normativas poco claras, incorrectas, incompletas o que deberían haber sido incorporadas al texto de la norma en sus Dictámenes 48/05, 88/05, 183/05, 195/05, 205/05, 240/05, 258/05, 328/05 y 351/05.

**8** Según el artículo 5 de la Primera Ley del Código Civil de Cataluña (Ley catalana 29/2002, de 30 de diciembre), «[l]os artículos del Código civil llevan dos números separados por un guión corto, salvo las disposiciones adicionales, transitorias y finales. El primer número está integrado por tres cifras, que indican respectivamente el libro, el título y el capítulo. El segundo número corresponde a la numeración continua que, empezando por el 1, se atribuye a cada artículo dentro de cada capítulo». Así, p. ej., el primer artículo del Libro Primero es el 111-1, y el primer artículo del Libro Quinto el 511-1.

embargo, como se dirá más abajo, existen razones de peso para exigir que sea asumido también por los poderes públicos.

Cabría explorar la posibilidad de seguir el ejemplo de países como Alemania y otorgar una *abreviatura oficial* a las distintas normas aprobadas, para así evitar las divergencias actualmente existentes en el momento de citar la abreviatura de un mismo texto normativo.

Debe preverse, como regla general, una *vacatio legis* suficientemente amplia, que permita a los ciudadanos y operadores jurídicos conocer la nueva norma y adoptar las medidas necesarias para su aplicación y cumplimiento. Naturalmente, dicha regla general ha de poder ser exceptuada, previa motivación, cuando, p. ej., concurra la urgencia que habilita la adopción de un Decreto-Ley o cuando se trate de una norma de carácter meramente organizativo[9].

Debería limitarse en la medida de lo posible la previsión de *regímenes especiales*, incluidos con mucha frecuencia de forma subrepticia en las Disposiciones Adicionales de las distintas normas.

Aunque no sea estrictamente un aspecto formal ni de técnica legislativa, resulta imprescindible, para garantizar el conocimiento y la eficacia de un ordenamiento jurídico en constante expansión, la existencia de *portales jurídicos públicos* que presten un auténtico servicio público de información jurídica a través de Internet, poniendo a disposición de la ciudadanía todas las normas existentes de forma gratuita, oficial y actualizada (consolidada), siguiendo el ejemplo del portal Eur-Lex de la Unión Europea[10].

## III. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

El cuestionario alude también, aunque en menor medida, a algunos aspectos del procedimiento de elaboración de Reglamentos, como son la tabla de vigencias, el trámite de audiencia y los informes emitidos por expertos:

La *tabla de vigencias* es un documento útil y necesario, impuesto por la normativa estatal y autonómica reguladora del procedimiento de elaboración de Reglamentos. La indicación expresa de las normas total o parcialmente derogadas y de las que siguen vigentes resulta de gran ayuda para los ciudadanos y operadores jurídicos, que a menudo dudan sobre el impacto que las nuevas normas tienen sobre las

**9** *Vid*., al respecto, los Dictámenes emitidos por esta Comisión Jurídica Asesora a lo largo de 2005 sobre esta cuestión: 112/05, 195/05, 205/05, 217/05, 239/05, 264/05, 329/05 y 334/05.

**10** La mayor accesibilidad y mejora del portal único del Derecho comunitario Eur-Lex y, con ello, la mejora del acceso público a la normativa comunitaria es, precisamente, una de las acciones incluidas por la Comisión Europea en su estrategia de simplificación y mejora del marco regulador de la Unión Europea (Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación sobre el Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»*, COM(2002) 278 final, Bruselas, 5 de junio de 2002, p. 19, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0278es01.pdf –acceso 19.01.2007–).

anteriores. Pero también sirve al propio autor de la norma modificadora, que al confeccionar dicha tabla se ve obligado a identificar el Derecho preexistente y a ponderar la necesidad y el alcance de la reforma que se propone. Es muy importante que la tabla de vigencias sea elaborada de forma rigurosa, ya que una tabla defectuosa o incompleta puede generar mayor confusión que la falta de toda tabla. Por su utilidad, resulta oportuno que la tabla se incorpore al cuerpo de la norma en forma de Disposición derogatoria. La falta de la tabla de vigencias o su incorrección deben ser objeto de una observación no esencial por parte del órgano consultivo.

De mucha mayor importancia y significación institucional es, sin embargo, el *trámite de audiencia*, un trámite fundamental erigido ya en principio general del Derecho administrativo europeo y que la Constitución española, de forma valiente y pionera, ha extendido también al procedimiento de elaboración de Reglamentos en su artículo 105.a). Esta previsión constitucional es precisamente la que ha llevado a la Comisión Jurídica Asesora a interpretar de forma muy restrictiva la discrecionalidad reconocida al Gobierno y Consejeros de la Generalidad de Cataluña en relación con la audiencia a los interesados por el artículo 64 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Según una interpretación constante, que se remonta a 1990, esta Comisión considera que «la existencia del trámite ha de ser la regla general, y sólo en casos muy justificados [que deberán motivarse], por ejemplo de gran urgencia, o en aquellos en que sea evidente que la audiencia no ha de aportar ningún elemento nuevo de juicio, se puede entender la excepción a aquella regla»[11]. Sólo si se interpreta de este modo cabe afirmar, a juicio de esta Comisión, que la referida regulación catalana del trámite de audiencia es correcta, no siendo ni demasiado amplia ni demasiado reducida. La importancia y necesariedad del trámite de audiencia radica, como es sabido, en que resulta indispensable para que los afectados por la norma puedan hacer valer sus posiciones e intereses; con ello, además de garantizarse sus derechos e intereses legítimos y de ejercerse un saludable control adicional sobre la actividad administrativa, se incrementan las posibilidades de que aquellos la acepten y cumplan espontáneamente cuando sea aprobada y se suministra una información (tanto de carácter científico-técnico como relativa al abanico de problemas e intereses existentes) de gran valor para la Administración que la esté elaborando. Por eso, incluso en los casos en que la Administración haya consultado con el número mínimo de interesados exigido por la normativa, deberá formularse observación no esencial cuando, por razón de la materia, parezca conveniente ampliar la consulta a otros colectivos relevantes.

Como complemento del trámite de audiencia, esta Comisión ha enfatizado también en diversas ocasiones la utilidad de la *información pública*, normalmente facultativa, como herramienta de canalización de la participación ciudadana en la elaboración normativa. En este sentido, ha recalcado las grandes oportunidades que abren al respecto las nuevas tecnologías de la información y la comunicación[12], y ha reco-

**11** Así, de nuevo, en el Dictamen 19/05 del año 2005 de la Comisión Jurídica Asesora.
**12** Dictamen 112/05 de 2005.

mendado la práctica de dicho trámite también con motivo de la elaboración de Decretos Legislativos en materias de trascendencia para el tráfico jurídico y económico[13].

A menudo, cuando los trámites de audiencia o de información pública no puedan servir a dicho fin, será también necesario contar con *informes específicos de expertos no jurídicos* independientes que ayuden tanto al autor de la norma como al órgano consultivo a evaluar la idoneidad, necesidad y factibilidad de la regulación propuesta en materias dotadas de complejidad técnica.

En general, como ha advertido la mejor doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera, debe concederse una *importancia cada vez mayor al procedimiento administrativo*, ya que, cuando está bien diseñado, constituye la mejor garantía de la legalidad, el acierto y la oportunidad en el ejercicio de potestades ampliamente discrecionales como la reglamentaria[14]. La Administración debe tomárselo en serio, no como un simple conjunto de meros formalismos carentes de utilidad, y extraer todo el potencial a cada uno de sus distintos trámites, todos ellos dotados de una finalidad específica. Así, además de tomarse en consideración las alegaciones presentadas en el marco de los trámites de audiencia e información pública (dándoles respuesta, aunque sea de forma conjunta, para que los interesados y demás participantes se convenzan o al menos entiendan la elección tomada por la Administración), deben ponderarse las observaciones efectuadas por los distintos órganos, Administraciones y expertos independientes que hayan participado mediante la elaboración de informes preceptivos (como los emitidos, en Cataluña, por el Instituto Catalán de las Mujeres —a quien corresponde el informe sobre el impacto de género—[15] o la Comisión de Gobierno Local[16])[17] o facultativos (que resulten necesarios para garantizar el acierto de la norma que pretende aprobarse), así como elaborar de forma completa y concienzuda la Memoria justificativa, el estudio económico en términos de coste-beneficio y el estudio del coste y financiación de los nuevos servicios que eventualmente se creen o modifiquen[18].

Todo ello debe tener el adecuado reflejo en la *motivación* de la decisión finalmente adoptada, auténtica piedra de toque de la suficiencia o insuficiencia del procedimiento previamente tramitado. La motivación, cuya sede natural deben ser la *Memoria* (entendida ésta de forma evolutiva, de modo que pueda ser —y deba ser

**13** Dictámenes 240/05 y 328/05 de 2005.

**14** Dictamen 205/05 de 2005 de la Comisión Jurídica Asesora, recogiendo su doctrina general sobre la relevancia del procedimiento en la elaboración de disposiciones normativas.

**15** La Comisión Jurídica Asesora ha subrayado la importancia de este informe en sus Dictámenes 258/05, 264/05, 316/05 y 335/05.

**16** La Comisión Jurídica Asesora también ha destacado la importancia de este informe en sus Dictámenes 183/05 y 195/05.

**17** Otros Dictámenes de 2005 en los que la Comisión Jurídica Asesora ha efectuado observaciones sobre la ausencia del informe preceptivo de otros órganos son el 205/05 (Consejo de Cooperación al Desarrollo), 228/05 (Comisión directiva del Consejo Catalán del Deporte), 245/05 y 252/05 (ambos sobre el informe de la Comisión Técnica de la Función Pública).

**18** Requisitos todos ellos impuestos, en Cataluña (de forma similar a lo dispuesto para la Administración General del Estado por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno), por los artículos 63 a 65 de la citada Ley 13/1989.

normalmente— modificada a lo largo de la tramitación del expediente, a medida que se produzcan los diversos trámites procedimentales generadores de información y de consideraciones relevantes) y (en una versión resumida) la Exposición de Motivos o Preámbulo de la norma, debe ser completa e indicar, entre otros aspectos, los objetivos perseguidos, las razones de la insuficiencia de la normativa existente, la idoneidad y necesidad de las medidas incluidas en la nueva norma para satisfacer aquellos objetivos, las razones que aconsejan descartar otras posibles soluciones, las consultas y trámites efectuados durante el procedimiento (con las diferentes propuestas y observaciones efectuadas y las razones de su acogimiento o desestimación), el impacto social, económico y medioambiental que se estima que tendrá la regulación propuesta y los mecanismos que se establecen para evaluar la eficacia e impacto de la norma una vez aprobada[19]. En este sentido, deben aplaudirse las sentencias del Tribunal Supremo que, apartándose de la línea jurisprudencial dominante, han empezado a dar al procedimiento y a la motivación la importancia que se merecen, no dudando en anular Reglamentos y actos administrativos discrecionales que no cumplen las exigencias antes apuntadas[20]. Debiendo considerarse, por último, la oportunidad de sustituir o adaptar la Memoria y los documentos que la acompañan a la *evaluación integral del impacto de las normas* que está impulsando recientemente la Comisión Europea[21], así como la utilidad de incorporar los mandatos y recomendaciones procedimentales, sustantivos y de técnica legislativa a una *lista de comprobación* o *checklist* de obligada cumplimentación por parte del autor de la norma[22].

## IV. ASPECTOS SUSTANTIVOS.

El cuestionario, finalmente, hace referencia a algunos aspectos sustantivos de la elaboración de normas jurídicas, como son la fijación de los *objetivos* perseguidos y la *idoneidad* y *necesidad* de las medidas previstas para alcanzarlos. Todos estos aspectos son reconducibles, en realidad, a dos de los requisitos materiales más importantes de todo Reglamento (de toda norma jurídica), perfectamente controlables por los órganos consultivos y jurisdiccionales pese a la discrecionalidad que caracteriza a la potestad normativa: la *desviación de poder* y el *principio de proporcionalidad*. La primera, como es sabido, se produce cuando se ejerce la potestad (en este caso, reglamentaria) con una finalidad (de interés general o no) distinta de la que justifica su atribución, algo que sucede de forma muy excepcional en materia regla-

**19** La Comisión Jurídica Asesora ha vuelto a insistir en 2005 en la importancia de la Memoria y de los estudios económicos que la acompañan en los Dictámenes 1/05, 14/05,15/05, 19/05, 113/05, 146/05, 157/05, 205/05, 261/05, 262/05 y 263/05.

**20** Así, p. ej., las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 2 de diciembre de 2005 (rec. 9373/2003) y 29 de mayo de 2006 (rec. 309/2004), anulando por falta de motivación suficiente, respectivamente, un precepto de un Decreto gallego sobre la pesca marítima de recreo y el nombramiento del Presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

**21** *Vid.* al respecto la Comunicación de la Comisión sobre la evaluación de impacto del año 2002 (Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación sobre la evaluación del impacto»*, COM(2002) 276 final, Bruselas, 5 de junio de 2002, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0276es01.pdf –acceso 19.01.2007–).

**22** Como hizo, aunque de forma no vinculante (y, por ello, poco seguida en la práctica), como se ha dicho ya, el Manual de elaboración de las normas de la Generalidad de Catalunya de 1992, antes citado.

mentaria. Mucho más frecuente es, en la práctica, la vulneración del principio de proporcionalidad, principio de enorme y creciente relevancia recibido en España sobre todo a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que lo ha erigido en el parámetro sustantivo fundamental de control de la potestad normativa de las instituciones de la Unión Europea.

Como es sabido, dicho principio, en la teorización alemana de la que, en último término, procede, tiene tres grandes vertientes: la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Cuando una norma resulte manifiestamente inidónea para satisfacer los objetivos perseguidos (estableciendo medidas que no logran alcanzarlos; la falta de factibilidad de una norma tendrá su origen, a menudo, en la inidoneidad de sus previsiones), innecesaria (porque tales objetivos puedan ser alcanzados empleando medidas de menor incidencia en la libertad y los derechos de los afectados) o desproporcionada en sentido estricto, no hay duda de que el órgano consultivo podrá y deberá formular una observación esencial que advierta sobre su ilegalidad y evite —tras la debida rectificación— la posterior anulación judicial. Cuando ello suceda, el órgano consultivo podrá también sugerir alternativas más idóneas, menos restrictivas o más proporcionadas para que el autor de la norma, si lo considera oportuno, las tome en consideración.

# TÍTULO DE LAS LEYES Y HOMOGENEIDAD

**José Luis Martín Moreno**
Letrado Mayor del Consejo Consultivo de Andalucía

**Sumario:**

**I. ¿CÓMO TITULAR LAS LEYES?**
**II. RELEVANCIA JURÍDICA DEL TÍTULO DE LAS LEYES.**
**III. NOTAS DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL TÍTULO Y HOMOGENEIDAD DE LAS LEYES.**

## I. ¿CÓMO TITULAR LAS LEYES?

Más allá de las consabidas indicaciones sobre el tipo de ley o reglamento, su número y fecha de promulgación, cualquier buen manual de técnica legislativa debe contener unas mínimas prescripciones sobre cómo deben titularse las leyes. Las recomendaciones al respecto ponen el acento en la función identificadora de los títulos y, en esa dirección, apuntan la necesidad de que éstos sean breves y reflejen con la mayor precisión su contenido.

Facilitar la identificación de una determinada disposición de un modo tan escueto como cabal es, en efecto, el objetivo perseguido. Elijamos, pues, títulos que permitan la singularización del contenido de las leyes y reglamentos, fáciles de retener y de reproducir. Esta misma regla de técnica legislativa ha de ser aplicable a los títulos, capítulos, secciones, subsecciones y artículos que las configuran.

Sin embargo, cada vez es más frecuente encontrar títulos de disposiciones generales que se apartan de tales prescripciones, y están plagados de excrecencias, sumidos en un propósito estéril de abarcar los contenidos principales, accesorios y hasta meramente accidentales de una norma, sin que nada falte.

Así, encontramos títulos como los siguientes:

*- Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.*

*- Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de estados miembros diferentes, y se regula el régimen*

*fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.*

*- Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.*

*- Ley 50/2003, de 28 de noviembre, sobre concesión de un crédito extraordinario para atender el pago de ayudas sociales a personas afectadas por la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, por importe de 19.833.396 euros.*

*- Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público.*

*- Ley 20/1998, de 1 de julio, de Reforma de Régimen Jurídico y Fiscal de las Instituciones de Inversión Colectiva de Naturaleza Inmobiliaria y sobre Cesión de Determinados Derechos de Crédito de la Administración General del Estado.*

*- Ley 53/1997, de 27 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y se establece una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.*

*- Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.*

*- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.*

*- Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan Medidas Extraordinarias, Excepcionales y Urgentes en materia de Abastecimientos Hidráulicos como consecuencia de la Persistencia de la Sequía.*

*- Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior y sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales.*

En contraposición, se pueden citar títulos tan sencillos como los siguientes:

*- Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.*
*- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.*
*- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.*
*- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*
*-Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.*
*- Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.*
*- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.*
*- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.*

La precisión no es, ni mucho menos, directamente proporcional a la extensión del título; basta con hallar el hilo conductor, el eje vertebrador de una determi-

nada disposición, porque lo demás, aunque aporte información, puede ser considerado innecesario e incluso perturbador, en la medida en que venga a destacar algunos aspectos de la regulación frente a otros que pueden tener igual o mayor relevancia a la hora de integrarlos en el título de la disposición.

Siguiendo esta orientación, el dictamen 294/2004 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al "Anteproyecto de Ley por la que se aprueban normas en materia de tributos y demás ingresos públicos y otras medidas administrativas y financieras", advierte que las leyes no están destinadas exclusivamente a los juristas ni a los especialistas. Los ciudadanos son, normalmente, los destinatarios de las normas; normas que en no pocas ocasiones les afectan directamente, algo que se puede comprender fácilmente en presencia de normas tributarias. Por todo ello, el título de la ley, identificando con precisión su contenido, debe resultar fácilmente reconocible por los ciudadanos (y por los no expertos), y no sólo eso, sino que, además, debe facilitar su conocimiento y cita. Por todo ello se significa que el título empleado, aun comprendiendo que responde al deseo de abarcar los distintos aspectos regulados, es susceptible de simplificación sin perder de vista el objetivo de identificación de la norma que está llamado a cumplir. Así, respetando lo dispuesto en el artículo 9.1 de la vigente Ley General Tributaria, se considera que el título del Anteproyecto de Ley podría adoptar la siguiente o similar redacción: *"Anteproyecto de Ley de medidas tributarias, administrativas y financieras"*.

En esta misma línea, el Consejo Consultivo expone en su dictamen 311/2003 que el título del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen no es del todo acorde con las directrices de técnica normativa, que aconsejan su brevedad y precisión. Por ello se concluye que el título examinado (Anteproyecto de Ley de acceso a los registros culturales y de información y del sistema andaluz de bibliotecas y centros de documentación) es demasiado extenso y utiliza una terminología con la que difícilmente puede familiarizarse el ciudadano al que va dirigida la disposición legal. Ciertamente, se constata, que en su actual formulación, el título empleado evoca un objeto de regulación más extenso que el contenido en la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas. Sin embargo, el Consejo Consultivo entiende que a estos efectos bastaría simplemente con referirse al "Anteproyecto de Ley del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación".

En otras ocasiones, el problema no es la mayor o menor extensión, sino la imprecisión terminológica, que puede afectar a principios o valores constitucionalmente relevantes. En el dictamen 85/2002 de este Consejo Consultivo se realiza la siguiente observación sobre el título del Anteproyecto de Ley: "*desde el momento en que se parte de la base de que la convivencia que resulta de este tipo de uniones no puede permanecer al margen del Derecho positivo, su identificación como parejas de hecho no resulta acorde con el propósito de la Ley, siendo esta la razón por la que las Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Navarra se refieren a uniones o parejas estables. En consecuencia, desde esta perspectiva, debe meditarse sobre el mantenimiento de la denominación escogida, porque la adjetivación de tales parejas como «de hecho» ha sido incluso considerada*

*como peyorativa, en la medida en que pudiera connotar una realidad extramuros del Derecho*."

Otras veces el problema es de insuficiencia, como se aprecia en el dictamen 193/2001: "*En su actual formulación, el título de la Ley no es suficientemente representativo de su contenido, al limitarse a mencionar las medidas fiscales (tributarias) y administrativas. En este sentido, se considera que dicho título debería comprender al menos una referencia a las medidas presupuestarias y de control que comportan una modificación de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma*".

## II.- RELEVANCIA JURÍDICA DEL TÍTULO DE LAS LEYES.

Si los principios de difusión del contenido de las normas y protección de la seguridad jurídica están involucrados en esta problemática y son ya de por sí elementos a considerar en la elección del título de la leyes, no es menos cierto que en nuestro Derecho y en el Derecho comparado existen específicas determinaciones sobre este particular susceptibles de sanción jurídica.

Para comenzar, nadie discute que el título forma parte de la ley y es objeto de discusión, votación y aprobación. Pero donde más importancia adquiere la concreta plasmación del título de las leyes es en aquellos ordenamientos que contienen mandatos sobre aquél. Cierto es también que en no pocas ocasiones tales prescripciones surgen como reacción frente a unos antecedentes de mala praxis legislativa, caracterizada por la abusiva configuración de leyes de objeto heterogéneo que ponen en peligro los principios de seguridad jurídica y sistematización del ordenamiento jurídico.

En este contexto, y sin que ahora podamos entrar en la virtualidad práctica de esta disposición, cabe subrayar que el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, contiene un deber de identificación expresa de las normas tributarias, al establecer que las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes. Por la importancia de su ubicación, cabe recordar que dicha norma se hallaba anteriormente contenida en la derogada Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes (art. 4). No es casual, digo, esta ubicación, tanto porque la exigencia en cuestión aparece concebida como garantía de los contribuyentes, como porque la mayor dificultad para la titulación de las leyes en los últimos años ha venido planteada por la multiplicación de iniciativas legislativas de objeto heterogéneo, de las que son ejemplo proverbial las denominadas "leyes de medidas" o de "acompañamiento", un verdadero *totum revolutum*, donde todo cabe; un magma de preceptos forzadamente unidos que, impulsados por los ministerios o consejerías competentes, suben al último tranvía, a la ley escoba, donde todo cabe. No puede ignorarse la gran dificultad que existe para titular las leyes y los reglamentos cuando su contenido es heterogéneo, ya que, como señala Pablo Salvador Codech (1989), al hacerse eco de las *leyes paquete* u *omnibus bill*

(desordenadas y fragmentadas por definición), "no hay un buen título para un mal contenido".

Afortunadamente esta práctica legislativa se encuentra en vías de extinción, pero aun proporciona ejemplos desafortunados sobre títulos de disposiciones que crecen en proporción a la voracidad de contenidos de estas leyes.

En cualquier caso, el precepto referido de la Ley General Tributaria, por su limitado alcance, es insuficiente y más si se entiende como manifestación de un principio de técnica legislativa propio del ámbito tributario. ¿Por qué no aplicarlo, por ejemplo, a las normas que regulan infracciones y sanciones –o a las que restringen facultades– y en esa medida requieren su pronta identificación por los ciudadanos? Siendo innegable la buena intención del artículo 9.1 de la Ley General Tributaria, también lo es que no hace sino ratificar una práctica anómala, pues da por hecho –con gran dosis de realismo, por cierto– que las normas tributarias pueden incluirse en leyes cuyo principal objeto no sea precisamente de esa índole y viceversa.

## III. NOTAS DE DERECHO COMPARADO SOBRE EL TÍTULO Y HOMOGENEIDAD DE LAS LEYES.

Otros ordenamientos jurídicos son mucho más exigentes y en el aspecto que se aborda en este trabajo han establecido la conexión que falta en el nuestro por las conocidas deficiencias o lagunas de la Constitución y los Estatutos de Autonomía sobre la regulación de la técnica legislativa en aras de la protección de la seguridad jurídica. Por ello, aun en el ámbito de la legislación ordinaria, resulta particularmente relevante traer a colación lo previsto en Italia por el Estatuto del Contribuyente (Ley de 27 de julio de 2000) y, especialmente, en su artículo 2, sobre los aspectos que atañen a la elaboración de las leyes. En efecto, a diferencia de lo que se dispone en nuestro ordenamiento, dicho estatuto no sólo se limita a sentar principios de claridad y transparencia de las disposiciones tributarias, exigiendo que las leyes que contengan disposiciones tributarias deban mencionar su objeto en el título y en la rúbrica de sus particiones, sino que prohíbe que las leyes y actos con fuerza de ley que no tengan un objeto tributario puedan contener disposiciones de esta índole, salvo que resulten estrictamente inherentes al objeto de la ley misma.

Más destacable es todavía el hallazgo de reglas rigurosas como la del artículo 74.5 de la Constitución de Grecia, que impide que pueda someterse a deliberación u*n "proyecto o una proposición de ley que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal", añadiendo que "ninguna disposición adicional y ninguna enmienda se someterá a debate si no tiene relación con el objeto principal del proyecto o de la proposición de Ley".* En caso de discrepancia será la Cámara de Diputados la que resuelva.

Por su parte, la Constitución de Colombia contiene dos importantes reglas de técnica legislativa en relación con el tema que nos ocupa, que no quedan, ni

mucho menos, en el terreno de lo programático o vocacional, sino que son susceptibles de viciar de inconstitucionalidad las disposiciones legales que las violen.

Se trata, por un lado, del artículo 158, en el que se establece que "*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con ella…"*. Por otro, el artículo 169 prescribe que "*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido…*"

La Corte Constitucional de Colombia ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el alcance de tales preceptos en relación con determinadas demandas de inconstitucionalidad frente a leyes que no habrían respetado el principio de unidad de materia u objeto y la obligación de definición precisa del título de las leyes. Así, en la demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 14 de la Ley 490 de 1998, el actor invoca la infracción del principio de unidad de materia y, como fundamento de éste, hace notar el hecho de que el título de las leyes no es meramente enunciativo o explicativo, sino que constituye la premisa jurídica que la norma debe desarrollar, asegurando que la función a la cual está llamada la ley en su totalidad se rompe debido a la inclusión de preceptos que, aun bajo la hipótesis de ser consecuentes con el título, no guardan relación alguna con la definición sustancial de la norma legal. La respuesta de la Corte Constitucional en su sentencia C-644/99 afirma que el concepto de unidad de materia surge de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, y debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, como lo establecen las disposiciones fundamentales, "*con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan*".

Matiza la Corte que "*... para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo"* (Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-435, de 12 de septiembre de 1996). Pero reafirma también que resulta inadmisible, desde el punto de vista constitucional, que, a propósito del ejercicio de las atribuciones propias del Congreso, se aproveche el número considerable de artículos integrantes de un proyecto para introducir en él, de manera subrepticia, reglas cuyo contenido, por ser enteramente extraño a la esencia del mismo, distorsiona sus alcances, rompe su armonía y, de paso, modifica antitécnicamente normas pertenecientes a leyes en vigor, dislocándolas también, sin ponderación ni juicio.

Para la Corte, los dos preceptos constitucionales mentados buscan delimitar el contenido de las leyes, con el fin de garantizar que en sus textos no serán introducidos de manera sorpresiva, inopinada o subrepticia reglas que no hacen parte del asunto que el legislador ha escogido para cumplir su función. Esos perentorios mandatos del Constituyente, señala la Corte, están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con

el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas. Por ello, en el caso concreto examinado, al no encontrar la Sala relación alguna entre la norma tachada como inconstitucional y el resto del articulado de la Ley 490 de 1998, concluye que se han violado los artículos 158 y 169 de la Constitución.

Resulta de interés también traer a colación las consideraciones que, sobre los mismos preceptos constitucionales antes mencionados, se contienen en la sentencia C-290/00 de la Corte Constitucional. En ella se recuerda que, en relación con el principio de unidad de materia legislativa, la Corte ha sentado una jurisprudencia que explica que lo que quiso el constituyente fue buscar una tecnificación del proceso legislativo, a fin de que la discusión de las leyes se lleve a cabo abordando ordenadamente los distintos asuntos propios del quehacer del Congreso. *"Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido."*

En el supuesto analizado por la referida sentencia C-290/00, el reproche de violación constitucional se contrae a denunciar que el contenido de una de las normas impugnadas no se corresponde con el título del libro en el cual se halla inscrita. Para los demandantes, la incongruencia entre el contenido de la norma y el título del libro al cual pertenece, ha propiciado una confusión entre lo que se entiende por sector salud y sistema de salud, que se estima contraria a la Constitución.

A este respecto, reitera la Corte Constitucional que el *principio de unidad de materia legislativa plasmado en los artículos 169 y 168 de la Constitución de Colombia persigue que la discusión y la aprobación del articulado que se somete a la consideración del Congreso de la República se ordene alrededor de un "eje central", en relación con el cual todas las partes de un proyecto de ley han de guardar necesaria coherencia y armonía (sentencia 568 de 1997).*

*Abundando en lo anterior, la sentencia* C-290/00 reitera lo siguiente: "*el principio de unidad de materia propende por la racionalización y la tecnificación de todo el proceso normativo y "contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos...", todo lo cual redunda en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado Social de Derecho" (sentencia C-025 de 1993); principio de unidad de materia que "no puede rebasar su finalidad", de modo que "solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posi-*

*ble establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley (sentencia C-025 de 1993). A la vista de dicha jurisprudencia, la* sentencia C-290/00 advierte que "la norma constitucional recogida en el artículo 169 de la Carta, se refiere a la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido, pero no a la correspondencia entre el epígrafe de un título o libro de ella y la materia de un artículo ubicado allí".

Esta situación contrasta con la del ordenamiento jurídico español, en el que no existen preceptos constitucionales o estatutarios similares, y sólo se apunta la posibilidad de que en supuestos muy claros pueda invocarse la infracción de los principios de seguridad jurídica y de publicidad. En concreto, la STC 3/2003, de 16 de enero, se refiere a una situación contraria al principio de seguridad jurídica y también al de publicidad, como elemento inherente en aquélla (por todas, SSTC 104/2000, de 13 de abril, F.J. 7; y 235/2000, de 5 de octubre F.J. 8); principio éste que se considera como básico del ordenamiento jurídico y que implica la exigencia de que las normas sean dadas a conocer públicamente mediante su inclusión en los boletines oficiales correspondientes, lo cual se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 de la Constitución, "pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que de fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento" (STC 179/1989, de 2 de noviembre, F.J. 3). Pero a falta de preceptos tan contundentes como los de la Constitución de Colombia, la doctrina de la STC 3/2003 (referida a una ley que no está formalmente publicada en su integridad) es difícil de trasladar a supuestos de leyes que por defectos de titulación o inclusión de materias heterogéneas obstaculizan, con mayor o menor intensidad, el derecho y el deber que los ciudadanos tienen de conocerlas.

En este orden de ideas, la STC 139/2005, de 26 de mayo, afirma que "*no cabe reprochar al legislador, desde la estricta perspectiva de su conformidad con los cánones de constitucionalidad a los que hemos de atenernos y entre los que no se incluye la formulación de juicios atinentes a la técnica legislativa, haber llevado a cabo una reforma más o menos extensa de la Ley de planes y fondos de pensiones con ocasión de la aprobación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados*" (F.J. 7). No es que el Tribunal Constitucional no haya prestado la debida atención al principio de seguridad jurídica, lo que sucede es que la infracción de éste sólo se aprecia en casos extremos, generadores de una patente situación de incertidumbre jurídica, "razonablemente insuperable" (entre otras, pueden verse las SSTC 15/1986, de 31 de enero, 36/1991, de 14 de febrero, 46/1990, de 15 de marzo, 150/1990, de 4 de octubre, 142/1993, de 22 de abril, 212/1996, de 19 de diciembre, 104/2000, de 13 de abril y 96/2002, de 25 de abril).

En esta dirección afirma el TC: "*la exigencia del 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* (STC 46/1990, de 15 de marzo). Pero, en términos generales, el Tribunal Constitucional ha considerado que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma no constituyen, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, F.J. 8).

En fin, de todo lo expuesto se deduce que nos queda mucho por avanzar en este terreno y que la labor de los Consejos Consultivos puede ser muy positiva en la mejora de la técnica legislativa empleada al titular las leyes y acotar sus contenidos de manera razonable. Más vale, en efecto, que no nos sigamos considerando el ombligo del mundo en lo jurídico, porque encontramos ordenamientos supuestamente menos experimentados que en una cuestión tan concreta como es el título y contenido de las leyes han incorporado soluciones y gestado doctrinas coherentes con el principio de seguridad jurídica, mientras que en nuestro país se ha marginado el tema, optándose por la resignación (a las pruebas me remito, recordando las continuas apelaciones a la libertad de configuración del legislador, que al parecer puede derrochar toda la imperfección que quiera en la elaboración de las leyes).

# LOS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS Y LA CALIDAD DE LAS NORMAS

**Ignacio Granado Hijelmo**
Doctor en Derecho. Ldo. en Derecho Canónico
Letrado-Secretario General del Consultivo de La Rioja
Académico Correspondiente de la R.A. de Jurisprudencia y Legislación

**Sumario:**

**I. EL CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y SU UBICACIÓN EN LA ENCICLOPEDIA JURÍDICA.**
**A) Técnica Legislativa y Epistemología Jurídica.**
**B) Posición de la Técnica Legislativa en la Dogmática Jurídica.**
**C) Técnica Legislativa y Teoría de la Legislación.**
**D) Impacto de la Axiología y Sociología Jurídicas en la Técnica Legislativa.**
**E) Técnica Jurídica y dimensión diacrónica del Derecho.**
**F) Implementación sistemática y Técnica Legislativa.**
**II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA.**
**A) Poder, voluntad y potestad.**
**B) Legalidad y legitimidad.**
**C) *Auctoritas* y *potestas*.**
**D) Estado de Derecho y Estado de razón.**
**III. ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS Y TÉCNICA LEGISLATIVA.**
**A) Los Altos Órganos Consultivos.**
**B) Funciones de los Altos Órganos Consultivos en materia de normativa.**
1. Calidad lingüística. 2. Racionalidad lógica. 3. Congruencia normativa. 4. Coherencia teleológica. 5. Implementación sistemática.
**IV. CONCLUSIONES.**

## I. EL CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y SU UBICACIÓN EN LA ENCICLOPEDIA JURÍDICA.

En una primera aproximación, suele concebirse la Técnica Legislativa como aquélla rama del Derecho que tiene por objeto lograr la racionalidad de las normas jurídicas en cuanto que textos comunicacionales preceptivos.

Esta concepción se centra en una consideración del Derecho como lenguaje incorporado a textos significativos y obligatorios, pero sólo una ubicación más con-

creta de la Técnica Legislativa entre las restantes ramas del Derecho permite distinguirla de ellas y establecer los lazos de unión que tiene con las mismas. Parece, pues, aconsejable que, antes de adentrarnos en la navegación por el mar jurídico interior en que la Técnica Legislativa consiste, comencemos desplegando la carta náutica de la Enciclopedia Jurídica para considerar sus principales sectores con respecto a la Técnica Legislativa.

**A) Técnica Legislativa y Epistemología Jurídica.**

La *Epistemología* es siempre la primera rama a considerar en cualquier saber ya que estudia las distintas concepciones del mismo a lo largo de la Historia. Así pues, la *Epistemología Jurídica* se ocupa de las diversas concepciones históricas del Derecho. Quizá pueda parecer a alguno que este planteamiento se sitúa muy lejos y por encima de las cuestiones que parecen constituir el objeto de la Técnica Legislativa y así es en realidad, pero si lo incluimos en primer término es porque la posición epistemológica que sobre el Derecho se adopte va a influir de forma determinante en la concepción, contenido y operatividad de la Técnica Legislativa.

En efecto, la teoría y la práctica de la Técnica Legislativa será diferente, por ejemplo, para un *iusnaturalista* que piense que el texto de las normas positivas debe resultar siempre trascendido por las exigencias axiológicas derivadas de la ontología natural de las cosas, que para un *iuspositivista* que se centre en el dato de la norma sin consideraciones meta-textuales. Pero hay otras muchas visiones del Derecho: el *marxismo*, el *egologismo* y multitud de concepciones particulares de juristas más o menos conocidos muchas de las cuales, como es bien sabido, están conduciendo en la actualidad a un amplio pluralismo conceptual.

Por ello, me parece honesto comenzar confesando mis propias creencias epistemológicas sobre el fenómeno jurídico, ya que procuraré mantenerme en congruencia con ellas en mi concepción de la Técnica Legislativa.

Pues bien, hace tiempo que vengo sosteniendo una visión holística del Derecho compatible con la denominada *Teoría General de Sistemas* y, más concretamente, con la *Sistemología Estructural*. A esta concepción del Derecho unimos una de la realidad y de la persona humana que hunde sus raíces en la filosofía zubiriana y en el personalismo comunitario. Es con estos pertrechos intelectuales con los que concluimos nuestra propia visión de la *Ontología Jurídica*, es decir, sobre qué es y en qué consiste el Derecho.

Concebimos, así el *Derecho* como un sistema formal y tridimensional (axiológico, dogmático y sociológico) que es diacrónico y se encuentra implementado con los demás que componen esa vasta alteridad que denominamos el mundo, cuyo objeto es la conformación justa del orden social para el logro de la paz civil en un entorno de bienestar material según las circunstancias determinadas por el espacio y el tiempo de que se trate.

Entendemos por *sistema* toda unidad de intelección que manifiesta una coherencia entre las distintas *estructuras* que lo componen y las de otros sistemas con las que se implementan, de suerte que puede ser estudiado mediante las técnicas de creación de *modelos* y análisis de la estática y, sobre todo, de la *dinámica de sistemas*.

Así pues, la concepción epistemológica que podemos denominar *Jurisprudencia de Sistemas*, concibe la realidad como un complejo sistémico en cuyo conocimiento paulatino vamos profundizando a lo largo de la Historia y en el que el Derecho se ubica como un subsistema formal dentro del más amplio en que la cultura consiste.

Esta concepción abre, pues, el Derecho a la Cultura, lo proyecta diacrónicamente por la flecha del tiempo hacia la Historia y la Prospectiva, no lo ahoga en las limitaciones iuspositivas de la Dogmática sino que lo dilata, por arriba, hacia la Axiología y, por debajo, hacia la Sociología, todo ello sin perder de vista la *implementación*, esto es, la íntima conexión que el Derecho tiene con los demás sistemas en cuanto participa en ellos como estructura –jurídica– de los mismos.

Hemos calificado de *holística* (del griego *òlos*, totalidad) a esta visión teorética y cultural del Derecho ya que trata de concebirlo como una totalidad inmersa en la totalidad del mundo y que sólo desde una perspectiva de totalidad puede comprenderse y funcionar adecuadamente. Es obvio, pues, que esta visión general (eso es lo que etimológicamente significa la palabra griega *teoría*) condicione cuanto vamos a señalar sobre una pequeña parte del todo jurídico cual es la Técnica Legislativa.

**B) Posición de la Técnica Legislativa en la Dogmática Jurídica.**

Son muchos los juristas -y casi todos los no juristas- que restringen el ámbito de la *Ciencia del Derecho* a la *Dogmática*, esto es, al estudio y consideración de esos *dogmas* peculiares del Derecho que son las normas jurídicas y, más en concreto, de las normas jurídicas positivas escritas y vigentes en un espacio y tiempo determinados.

Hay que reconocer que el estudio monográfico de la *Dogmática Jurídica* ha generado brillantes y completos análisis de las normas y ha conducido a la *Ciencia del Derecho* a extremas cotas de perfección hasta el punto de que hoy en día no se puede ser jurista sin un profundo conocimiento de la Dogmática Jurídica al uso. Vaya, pues, por delante el reconocimiento de este crédito.

Sin embargo, lo que es virtud puede degenerar en vicio si, al amparo de la Dogmática, se pretender olvidar la trascendencia jurídica de los postulados axiológicos y las exigencias sociales. Ambos reduccionismos yugulan la virtualidad de los avances dogmáticos y empobrecen lamentablemente la *Ciencia del Derecho* al impedirla comulgar, por un lado, con los valores y, por otro, con las realidades sociológicas y, en último término, al desvincular al Derecho de la cultura.

Esto dicho, dentro de la mansión de la *Dogmática Jurídica* podemos distinguir tres grandes estancias intelectuales según se dediquen al estudio de los sujetos, objetos o acciones normativas, que nos han de servir para ubicar más precisamente en ellas al invitado que nos ocupa: la Técnica Legislativa.

a) En primer lugar, nos encontramos con la *Teoría de los sujetos normadores*, frase genérica que sugiere el Prof. Atienza y que no sólo comprende al consabido "*legislador*", sino también a cualesquiera *"draftsmen"*, es decir, todo aquel que se vea en la tesitura de tener que redactar una norma jurídica, sea ésta de tipo legislativo (una ley, un reglamento o cualquier otro tipo de disposición normativa), negocial (un contrato o un testamento, por ejemplo) o judicial (una sentencia u otra resolución judicial).

El componente acusadamente subjetivo de este planteamiento (subjetivo en el sentido de centrado en los sujetos), aconseja no incluir en este apartado a la rama del saber jurídico que denominamos Técnica Legislativa, si bien ello no debe hacernos olvidar la influencia que en la Técnica Legislativa puede tener esta perspectiva en cuanto que, en suma, la consideración de los sujetos normadores conduce a la de las *fuentes materiales del Derecho*, es decir, las fuerzas sociales que impelen la producción normativa y, por lo tanto, también pueden influir en su forma de manifestación textual.

b) En segundo lugar, tenemos la que Atienza llama *Teoría de los objetos normativos* y que no es sino la bien conocida *Teoría de las Normas Jurídicas* con que los Profesores de Filosofía del Derecho suelen obsequiar a sus alumnos en el primer curso de nuestras Facultades de Derecho. Desde luego, empleamos aquí la expresión *normas* en un sentido amplio, abarcando todo tipo de disposiciones y decisiones jurídicas públicas o privadas, no sólo las leyes en sentido en sentido estricto material o formal.

Son muchos los especialistas que ubican aquí la Técnica Legislativa puesto que, tras explicar qué sea una norma jurídica, cuáles son sus elementos, su interpretación y funcionalidad, no parece descabellado analizar los problemas que la misma plantea en cuanto que texto comunicacional. Sin embargo, entendemos que la *Teoría de las Normas* debe mantenerse académicamente en un nivel de consideración abstracta, objetiva y general de la normativa jurídica, dejando para la tercera parte -a la que seguidamente aludiremos-, las consideraciones más funcionales y concretas.

c) Así pues, en tercer y último lugar, procede considerar la denominada por Atienza *Teoría de las acciones normativas* que estudia los distintos grupos de normas en su perspectiva tanto estática como dinámica en las distintas fases del Derecho (producción, intelección, aplicación y ejecución).

- La primera fase es, lógicamente, la *producción* jurídica o *normación* que, a su vez, opera en distintos niveles subfásicos (internacional, constitucional, legislativo e impositivo o concretador mediante actos privados, como son los contratos o

testamentos, o públicos, como son los actos administrativos y los judiciales). Se comprenden, así, en este apartado las *Teorías:* En el Derecho Privado, *del Negocio Jurídico* (atento a la problemática de las disposiciones contractuales o testamentarias) y, en el Derecho Público, *de los Tratados internacionales* (donde integramos tanto los Tratados en sentido estricto, como la problemática del Derecho derivado de las Organizaciones supranacionales de integración)*, de la Constitución* (que estudia las normas constitucionales internas de cada Estado) y *de la Legislación* (que se centra en las disposiciones públicas de rango meramente legislativo o reglamentario*).*

Es precisamente en el seno de la *Teoría de La Legislación* donde, como seguidamente veremos, se ubica, junto con otros saberes, la Técnica Legislativa, aunque sus principios y reglas también se aplican a las normas producidas en el nivel impositivo o concretador (actos administrativos o judiciales) cuyo estudio sistemático, como veremos, suele hacerse, sin embargo, al tratar de la fase impositiva o aplicativa del Derecho.

- La *fase de intelección* del Derecho nos conduce a la problemática de la *Metodología Jurídica* que se ocupa de todo lo relativo a la conceptuación (*Teoría del razonamiento y los conceptos jurídicos*), interpretación (*Teoría de la hermenéutica jurídica*), exposición sistemática (*Teoría del método jurídico* en sentido estricto) y modo de fundamentar las decisiones jurídicas (*Teoría de la argumentación jurídica*). Aunque la Técnica Legislativa no se ubica entre estos saberes, es claro que se muestra tributaria de muchas de sus aportaciones.

- La *fase aplicativa o impositiva* del Derecho, especialmente por parte de los poderes públicos Ejecutivo y Judicial, conduce, respectivamente, a las *Teorías: del Acto Administrativo* y *de la Sentencia,* si bien respecto a ésta última la terminología es muy variada pues hay quienes prefieren hablar más ampliamente de *Teoría de la Jurisdicción*, de la *Judicación* o *de la Justicia*, según las distintas concepciones, aunque siempre el objeto es analizar la problemática de la sentencia y demás decisiones judiciales, entendidas como normas jurídicas aplicables a la resolución de un caso concreto. *La Técnica Legislativa,* como su propio nombre indica, nació para la depuración de las normas generales (Constitución, leyes, reglamentos) mas, como hemos adelantado, también se aplica a esta fase impositiva del Derecho.

- Por último, aunque conceptualmente la *fase de ejecución* puede y debe distinguirse de la *impositiva o de aplicación del Derecho, la que podemos denominar Teoría* de la ejecución jurídica suele ser estudiada conjuntamente con la de la aplicación que se trata de ejecutar.

**C) Técnica Legislativa y Teoría de la Legislación.**

Pese a la clara sectorización esbozada, carecemos, por motivos académicos, de una visión de conjunto de ese sector de la Dogmática Jurídica que hemos denominado *Teoría de las acciones normativas*, ya que sus distintas partes suelen ser analizadas por los especialistas de las ramas jurídicas más afines.

Así la *Teoría del Negocio Jurídico* viene siendo patrimonio de los civilistas, como la *Teoría de la Constitución* ha sido generalmente monopolizada por los constitucionalistas, la *Teoría de los Tratados Internacionales* suelen reservársela los internacionalistas, mientras que han sido los procesalistas quienes se han ocupado de los problemas teóricos generales que forman el contenido de la *Teoría de la Jurisdicción, Judicación o Justicia*. Ha quedado así en situación académica de *res nullius* la *Teoría de la Legislación*, a lo sumo ocupada por algún generalista, filósofo o teórico del Derecho.

Sin embargo, es propiamente a la *Teoría de la Legislación* a la que pertenece la Técnica Legislativa, junto con otras disciplinas concomitantes. Ha sido Atienza quien más ha reflexionado sobre esta ubicación, distinguiendo en la *Teoría de la Legislación* las siguientes ramas, muy relacionadas entre sí pero que conviene no confundir:

- La *Teoría Legislativa*, que comprende el estudio de la Ley y el Reglamento, sus distintos conceptos, naturalezas y funcionalidad como fuentes del Derecho. Pese a ciertas aportaciones de los civilistas, hay que reconocer que han sido los administrativistas y, en menor medida, al menos entre nosotros hasta ahora, los constitucionalistas, quienes han cultivado esta parcela jurídica en las Partes Generales de sus respectivas disciplinas. Mención a parte, aunque relacionada con esta Teoría legislativa, merece el estudio de los Tratados Internacionales y del Derecho derivado de Organizaciones supranacionales de integración, que suele ser considerado por los especialistas en Derecho Internacional Público.

- La *Metodología Legislativa* que trata de todo lo relativo al contenido, fines y medios de las disposiciones legislativas. Esta disciplina carece, por lo general, de cultivadores genéricos ya que suele ser tratada a propósito de disposiciones o grupos normativos concretos de los que dimanan los fines pretendidos, los medios a emplear para lograrlos y, en suma, el contenido concreto y ordenación de la norma o normas correspondientes. Por eso suele tratada fragmentariamente en la Parte Especial de las distintas disciplinas y sólo suele aflorar como disciplina autónoma a raíz de estudios comparativos o diacrónicos.

- La *Política Legislativa* alude a un problema de estrategia y táctica de la norma en función de los fines de transformación social pretendidos por la misma; por eso impera como rector de esta materia un criterio político cual es el *principio de oportunidad* que trata de evitar que persistan o surjan normas *inconvenientes* según las circunstancias sociales de lugar y tiempo a considerar con vistas a la eficacia de la norma. La Política Legislativa suele aparecer por ello en las fronteras de la Dogmática Jurídica y más bien, según las perspectivas, como un capítulo de la Ciencia Política, de la Sociología Jurídica o de la Historia del Derecho.

-La *Técnica Legislativa*, en fin, contempla la norma jurídica como un mero texto comunicacional que, para ser obligatorio, debe resultar válido y claro; por eso trata de ajustarla a los principios de *legalidad* y *seguridad jurídica*.

Así pues, desde la perspectiva de la Dogmática Jurídica, la Técnica Legislativa es la parte de la *Teoría de las acciones normativas* y, concretamente, de la *Teoría de la Legislación*, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica.

Por nuestra parte, en cuanto la opción epistemológica que profesamos comporta una creencia en la dimensión dogmática del Derecho, compartimos la ubicación inicial que de la Técnica Legislativa acabamos de efectuar en el plano extendido de la Enciclopedia de saberes jurídicos, pero el carácter no sólo tridimensional sino holístico del Derecho que mantenemos nos obliga -partiendo de esta ubicación y concepto estricto de la Técnica Legislativa-, a penetrar en áreas mucho más amplias que dilatarán también la perspectiva de esta materia. Y es que, siguiendo con el símil marinero, estamos en una navegación, hemos localizado nuestra nave y el puerto donde se ubica, pero ahora comienza la singladura. Como intuyó el gran Zubiri en su decisivo ensayo *"Estructura dinámica de la realidad"*, ésta, como una nave, es móvil y, por tanto, no sirve avistarla y anclarla: hay que subir a bordo y lanzarse a navegar con ella, pues la fuerza de esa visión que es la "*teoría*" en su puro sentido etimológico, no puede ser la petrificante que tenía la mirada de la Gorgona, sino la del piloto o el timonel, siempre abierta a nuevos horizontes.

**D) Impacto de la Axiología y Sociología Jurídicas en la Técnica Legislativa.**

Una primera consecuencia de la opción epistemológica que nos hemos impuesto es constatar que el Derecho no es sólo una *Ciencia pura,* centrada en la norma jurídica y elegantemente desentendida de los problemas valorativos y sociales, sino que es también una *Ciencia Moral, Política*, *Económica* y *Social,* pues su misión consiste básicamente en la conformación justa de la sociedad para el logro de la paz civil en un entorno de bienestar material según las circunstancias determinadas por el espacio y el tiempo de que se trate.

Por eso, en el esquema mental de la *Jurisprudencia de Sistemas*, la Técnica Legislativa, ha de ser puesta *en tensión de tridimensionalidad*, es decir, no sólo ha de atender a las implicaciones dogmáticas de la legalidad y seguridad de la norma, sino que ha de atender también a las dimensiones axiológicas y sociológicas de la misma.

a) La *dimensión moral* del Derecho requiere que éste no realice cualquier conformación de la sociedad sino precisamente la que sea *justa* y ese valor moral en que la *justicia* consiste impone, no sólo valores superiores *del* ordenamiento jurídico, como los bien conocidos *principios generales del Derecho*, sino también valores superiores *al* ordenamiento jurídico, como son los *derechos humanos* cuyas exigencias son más exigentes a medida que con el tiempo vamos profundizando en su conocimiento y exigencias y en el de la estructura óntica y social de la persona humana en que se fundamentan.

De esta suerte, los derechos humanos trascienden a su concreta formulación histórica y textual para convertirse en ideas-fuerza llamadas a poner en tensión a todo el ordenamiento jurídico y expulsar del mismo cualquier norma legal o consuetudinaria que les resulte contraria, por venerable y ancestral que sea y aunque esté bendecida por la tradición, la jerarquía o la normativa religiosas.

Repárese en que la concepción escolástico-tomista de la justicia que ha sido tradicional en la cultura jurídica de Occidente, la entiende como una virtud *segunda* en el sentido de que es posterior al Derecho pues, al ser concebida como la *constante voluntad de dar a cada uno lo suyo*, es la norma jurídica -el Derecho, en suma- quien define previamente qué es lo suyo de cada cual y que, por tanto, se le debe en justicia. La justicia así entendida sólo sirve, en rigor, para una actuación *"ex post legem"*, o sea, centrada en la fase de aplicación del Derecho establecido (*de iure condito*), dando por buena la situación legalmente establecida e impidiendo, en consecuencia, una crítica profunda a las normas jurídicas, por lo que puede ser fácilmente tildada de conservadurismo.

Por el contrario, la Axiología que sostenemos extiende y anticipa la virtualidad de la justicia a la fase de producción del Derecho (*de iure condendo*), permitiendo una crítica radical de la norma proyectada, al requerir que sea justa en el sentido de ajustada a las exigencias de los derechos humanos y, en ese sentido, supone una actuación *primaria, preventiva, prelegislativa o "ante legem"* que implica, desde luego, una actitud mucho más progresista.

No obstante, es forzoso reconocer que, como han demostrado los neoescolásticos, (por todos, J. Piepper) la contradicción entre ambas posturas epistemológicas es más aparente que real, al menos en el plano teórico, si se considera que los derechos humanos y demás exigencias derivadas de la ontología de la persona humana conforman un núcleo prioritario o dato apriorístico de Derecho que es de justicia respetar.

En cualquier caso, la Axiología Jurídica es, en nuestra concepción del Derecho, una dimensión completamente operativa y forzosamente ha de plasmarse en la Técnica Legislativa al posibilitar una crítica de la *legitimidad* de la norma, como luego veremos.

b) La *dimensión sociológica* constituye en nuestra concepción uno de los elementos esenciales del fenómeno jurídico sin cuya consideración las normas vigentes no serán *eficaces*. Es curioso constatar cómo los juristas han parecido desentenderse de los problemas de *eficacia* de las normas como si bastase con que éstas fuesen válidas y vigentes, sin apreciar que la verdadera vigencia de una norma no es tanto su formal existencia sin haber sido derogada (*vigencia formal*), cuanto su efectiva aplicación en la práctica *(vigencia material*). Pues bien, ésta depende mucho, no sólo, como luego veremos, del ajuste de la norma a la realidad normada sino también y principalmente de su *posicionamiento en línea* con las exigencias y necesidades sociales del momento a las que el Derecho debe responder eficazmente. El éxito o

fracaso social de una norma, la desobediencia civil y otros fenómenos similares sólo pueden explicarse considerando a la Sociología Jurídica como una dimensión inherente al fenómeno jurídico como sistema de regulación social que hace del Derecho también -como antes adelantábamos- una Ciencia Política, Económica y Social.

La posibilidad, conveniencia, economicidad y socialidad de la norma son así dimensiones que importan también al fenómeno del Derecho entendido como sistema y la Técnica Legislativa no puede ser ajena a las mismas.

**E) Técnica Jurídica y dimensión diacrónica del Derecho.**

A diferencia de los partidarios de los partidarios de un tridimensionalismo jurídico estricto, entendemos que el Derecho no se reduce a sus dimensiones dogmática, axiológica y social, sino que se encuentra también trascendido por el *factor tiempo* o *temporalidad*.

La *Historia del Derecho* no es sólo una Ciencia evidentemente histórica, esto es, una rama de la *Historia general* especializada en el estudio de las normas e instituciones jurídicas del pasado, sino un componente esencial del fenómeno jurídico y, por tanto, una Ciencia propiamente jurídica, en cuanto explica la dimensión diacrónica del Derecho contemplándolo -y es importante reseñar esta circunstancia-, no sólo en su evolución pasada, sino también en su proyección futura y la regulación del nexo entre ambos momentos.

La que podemos denominar *Diacrónica Jurídica* -para no forzar confusamente el sentido tradicional del término *Historia*- comprende así en mi criterio:

a) La *Historia del Derecho* propiamente dicha, dedicada no sólo a exponer las normas e instituciones del pasado con un método y sentido historiográficos o como unos *antecedentes* institucionales meramente eruditos, sino a presentarlas como elementos evolutivos que han conformado el Derecho presente y que, por lo tanto, forman *parte seminal* del mismo, de su estructura vigente y de la forma en que lo concebimos en la actualidad.

b) El *Derecho Intertemporal o Transitorio*, pero no en sentido de explicar mecánicamente la sucesión ordenada de normas en el tiempo o la eficacia de las mismas en esa dimensión, sino de analizar los límites sistémicos de las modificaciones normativas para posibilitar una crítica al ámbito de las derogaciones y del respeto a los *derechos adquiridos*.

Esta última materia tengo la impresión de que ha sido tratada de forma muy superflua por la doctrina y la jurisprudencia como si el respeto a las posiciones jurídicas adquiridas al amparo de una normativa anterior constituyese un baluarte inadmisible o al menos sospechoso frente a las pretensiones reformadoras de los legisladores parlamentarios investidos por la legitimidad de su elección democrática de las potestades precisas para acometer cualquier reforma social.

En mi criterio debe partirse en esta materia de la idea, apuntada hace años por el internacionalista Miaja de la Muela, de que los derechos adquiridos (*vested rights*), en general, han de valer y girar en el tráfico jurídico como verdaderos *derechos humanos* ya que la aptitud para recibir y ostentar posiciones jurídicas deriva de la *personalidad jurídica* que, a su vez, se fundamenta en la peculiar *dignidad* que la persona humana revista ante el Derecho. Por ello, en general, las normas jurídicas (en sentido amplio, es decir, incluyendo también las estipulaciones contractuales y las decisiones judiciales) han de tener una *eficacia prospectiva* o *ex nunc* -esto es, proyectad desde ahora hacia el futuro- y ha de contemplarse con disfavor su pretensión de retroactividad o eficacia *ex tunc* -esto es, proyectada desde ahora hacia el pasado y hasta un *entonces* que señala el punto final de la *eficacia retroactiva* de la norma-.

Obviamente es difícil sentar criterios genéricos en esta materia tan ligada a situaciones concretas, pero estimo que la *Diacronía Jurídica* puede ayudar a la toma de decisiones. Es lo que está haciendo nuestro Tribunal Constitucional al reservarse la potestad de definir la amplitud de efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad en vez de sostener a ultranza una retroactividad que, en principio, parecería congruente con una declaración de nulidad radical.

c) Finalmente, hay que incluir aquí a la *Prospectiva Jurídica* que, lejos de ser un arte profético o adivinatorio encaminado a vaticinar lo que va a suceder, constituye la proyección del pasado histórico y la realidad actual sobre la flecha del tiempo, en la seguridad de que el futuro no se construye aleatoriamente sobre la base de factores absolutamente imprevisibles, sino que, sin perjuicio de admitir siempre la aparición de elementos inesperados, son muchas las estructuras que, sembradas en el pasado y existentes en la actualidad, han de condicionar decisivamente el tiempo venidero.

Hoy ya sabemos que, en Física Teórica, es concebible viajar a través del tiempo, pero no son precisas máquinas de ciencia-ficción (como las popularizadas en la serie cinematográfica *"Regreso al futuro*") para afirmar la posibilidad de un cierto control del porvenir, sentando las bases de la evolución futura de las instituciones sociales, fijando las directrices que han de regir los procesos de transformación y, en suma, analizando la dinámica de los sistemas sujetos a los mismos.

Es más, de seguir ciertas teorías matemáticas (como la del caos o los fractales), habría que concluir que, en rigor, no existen acontecimientos imprevisibles sino meramente imprevistos por nuestro deficiente conocimiento de algunos sistemas que se nos aparentan desordenados cuando, en realidad, lo que ocurre es que no sabemos bien el orden profundo que encierran (así, algunos sistemas aparentemente caóticos han podido ser representados mediante modelos fractales e incluso reproducidos por medios informáticos).

Los juristas estamos ayunos de estos saberes porque nos falta la propedéutica de los mismos que, en mi criterio, es la *Sistemología Estructural* y sus conocimientos derivados tales como la *Dinámica de Sistemas* complejos o la *Semiótica*

*Jurídica*, ya que, si no sabemos "leer" e interpretar los *signos* jurídicos del tiempo presente, malamente sabremos preparar un futuro jurídico mejor para las generaciones venideras que, en suma, es lo que supone que pretende toda labor legislativa.

La Técnica Legislativa no puede ser tampoco una Ciencia jurídica desprovista de tensión diacrónica y, por tanto, su operatividad ha tener también un componente histórico y prospectivo.

**F) Implementación sistémica y Técnica Legislativa.**

El sistema en que el Derecho consiste es complejo debido a las relaciones que mantienen entre sí las dimensiones (axiológica, dogmática, sociológica y diacrónica) que hemos analizado, pero su complejidad es mayor aún si se repara en que, a su vez, lo que denominamos Derecho no es sino la estructura -jurídica- de todos y cada uno de los sistemas en que se organiza la realidad normada (agricultura, industria, economía, familia, etc.), los cuales no sólo constan de la estructura jurídica obviamente (hay juristas que sólo ven esa estructura) sino de otras muchas (por ejemplo, el sistema agrícola no se reduce a la leyes agrarias, sino que comprende también, la capacitación, la ingeniería o la economía agrarias, entre otras muchas estructuras). A su vez, los distintos sistemas están relacionados entre sí de múltiples formas (los ejemplos pueden ser variados: un descenso de la natalidad (sistema demográfico) influye en el sistema educativo, las mejoras en el sistema viario y de comunicaciones generan sinergias en el sistema económico e industrial, las bajadas de los tipos de interés incrementan la inversión...)

Así pues, existen variados tipos o niveles de *relaciones sistémicas*:

a) Un primer tipo es el nivel que podemos denominar de *relaciones intrasistémicas* o *internas*. Son las que se producen entre las diversas estructuras que componen cada sistema y expresan el grado de coherencia del sistema consigo mismo. Por ejemplo, en el sistema agrario, una mejora en la estructura consistente en la capacitación de los agricultores supone una disminución de la estructura de siniestralidad laboral, lo mismo que en el sistema educativo una potenciación de la estructura financiera mediante fuertes inversiones supone una mejora en la estructura consistente en la calidad de la enseñanza.

En el caso del sistema jurídico, las relaciones inter-estructurales son más bien *inter-dimensionales* (es decir, las generadas por el mutuo condicionamiento entre las dimensiones axiológica, sociológica dogmática y diacrónica, principalmente). En efecto, ya sabemos que el Derecho es un sistema formal que se integra como estructura (jurídica) en cada uno de los sistemas que integran la realidad normada, de suerte que, más que integrado por estructuras, es él mismo la estructura jurídica de otros sistemas, hasta el punto de que, agregando todos los sistemas normados, el Derecho aparece macroscópicamente como la estructura jurídica general del sistema social. Por eso, en el sistema jurídico, más que de estructuras, hemos preferido hablar de dimensiones componentes y, como en nuestra concepción epistemológica, el Derecho

ha de ser entendido pluri-dimensionalmente, es decir, trascendido por distintas dimensiones (axiológica, sociológica, axiológica y diacrónica, principalmente), entendemos, en consecuencia, que, para aludir al Derecho, debe hablarse más que de relaciones inter-estructurales, de relaciones (intra-sistémicas) de carácter inter-dimensional.

Estas consideraciones son, obviamente, muy abstractas, pero tienen importancia para la Técnica Legislativa porque determinan para las normas jurídicas exigencias de racionalidad de muy distinto tipo, concretamente, no sólo las derivadas de las restantes estructuras del sistema que configure la realidad normada de que se trate (agricultura, industria, familia, etc.), sino también las determinadas por las distintas dimensiones que trascienden al propio fenómeno jurídico (axiológicas, dogmáticas, sociales, etc.)

b) Un segundo nivel es el de las *relaciones inter-sistémicas* o *externas* Son las que se producen entre los diversos sistemas normados y expresan el grado de coherencia del sistema de que se trate con la realidad que necesariamente le rodea. Contempladas desde sistemas más amplios y compuestos, permiten apreciar el grado de *sistematicidad* o integración armónica del conjunto.

Si se nos permite la forma de expresión, estas relaciones permiten visiones paisajísticas o de ecología medio-ambiental de los sistemas complejos. Es claro que los sistemas pueden situarse más o menos en línea con sus colindantes y que, en función del grado de colaboración con los mismos, sus relaciones pueden ordenarse gradualmente desde el apoyo y potenciación hasta la interferencia y conflicto, pudiendo pasar por múltiples grados intermedios. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias que el descenso de la natalidad (sistema demográfico) conlleva en el sistema educativo (menor necesidad de centros escolares y profesorado) o que el aumento de las expectativas de vida supone para el sistema de servicios sociales (necesidad de más residencias de ancianos).

Tampoco la Técnica Legislativa puede ser ajena a esta problemática y a las múltiples exigencias de racionalidad que determinan las relaciones externas entre los diversos sistemas normados por el Derecho.

## II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA.

La Técnica Legislativa interesa a todos los operadores jurídicos que se vean en la tesitura de producir, redactar o supervisar el texto de normas jurídicas en cualesquiera de las fases del Derecho (desde la legislativa en su más amplio sentido, es decir, comprendiendo todo tipo de disposiciones generales, hasta la negocial -redacción de cláusulas y estipulaciones en negocios jurídicos- y la impositiva o aplicativa que integra la formulación de resoluciones judiciales y administrativas), por eso afecta de modo singular a los juristas encargados de la función consultiva.

En general, denominamos *consultiva* a la función social que tienen encomendada los juristas consistente en responder autorizadamente a las consultas que se

les formulen sobre el fundamento que en Derecho tengan pretensiones, proyectos o cuestiones sobre las que existan o pudieran suscitarse dudas jurídicas.

Más en concreto, la expresión *"función consultiva"* alude a la atribuida por la ley a ciertos juristas que la desarrollan en el seno de órganos independientes de cualquier poder y que precisamente tienen encomendada la misión institucional de emitir dictámenes fundados en Derecho sobre cuestiones problemáticas que puedan someter a su consideración los órganos públicos facultados para ello.

Para comprender con mayor profundidad la naturaleza de la función consultiva y su relación con la Técnica Legislativa, conviene precisar ciertos grupos de conceptos, tales como los de poder, legalidad, autoridad y legitimidad que suelen confundirse con frecuencia.

**A) Poder, voluntad y potestad.**

Ampliamente entendido para comprender todas sus manifestaciones públicas y privadas, el poder no es sino la capacidad de influir más o menos intensa y extensamente en la vida de otras personas y antropológicamente no se incardina entre los efectos de la inteligencia sino de la voluntad humana pues no consiste tanto en un saber o conocer, cuanto en un querer. Constituye así el poder una forma de "*voluntas*" que tradicionalmente conocemos como "*potestas*".

Una típica manifestación del poder es la *potestad normativa*, es decir, la de emanar o producir normas obligatorias. Por eso, el artículo 1089 de nuestro Código Civil, recogiendo una tradición jurídica ancestral, enumera las *fuentes de las obligaciones* señalando como tales sendas manifestaciones de voluntad, sea la voluntad soberana del pueblo contenida en la ley, sea la voluntad de los particulares contenida en los contratos y demás manifestaciones de la precisamente denominada *autonomía de la voluntad*, sea -por una analógica ficción- la que subyace en la espontaneidad inherente a las obligaciones cuasi-contractuales o en la culpabilidad propia de las aquilianas.

**B) Legalidad y Legitimidad.**

El poder, pues, tiene la virtualidad de emanar normas obligatorias; unas normas que, si proceden de un poder público, son públicas y las denominamos desde antiguo *leyes*. Por eso, el poder emana *legalidad*.

Pero la estructura óntica de la persona humana -compuesta de inteligencia y voluntad-, hace que resulte intolerable la sumisión a normas que repugnen a la razón y se impongan por la sola voluntad del que tiene potestad para emanarlas. A ese preciso ajuste a la razón de las normas emanadas del poder y que componen la legalidad vigente, se denomina tradicionalmente, *legitimidad.*

Pues bien, pertenece a la más eximia cultura jurídica de Occidente la idea de que el poder no puede imponerse por la razón de su fuerza (*ratio imperii*), sino

por la fuerza de la razón (*imperio rationis*) por lo mismo que la voluntad no puede aceptarse como un simple querer, sino que debe ajustarse a la inteligencia o arbitrio de la razón para no caer en la *arbitrariedad*. Esa idea fundamental conlleva la de que la *legalidad* emanada de la voluntad del poder debe ajustarse a la *legitimidad* emanada de la razón del saber pues sólo así será razonable y se sitúa en línea con las íntimas exigencias estructurales de la ontología natural de la persona humana y de la sociedad que los hombres integran y las normas han de regir.

La *legitimidad* del poder es, por de pronto, *de origen*, esto es, debe justificarse racionalmente desde su misma fuente, como ocurre con los pactos en cuanto derivan de la libre voluntad concorde de voluntades particulares o con las leyes parlamentarias en cuanto proceden de una elección libre y voluntaria del pueblo soberano. En efecto, se parte de la idea roussoniana de que los valores de *libertad* y *propiedad*, en los que se quintaesencian todos los derechos humanos, sólo pueden ser limitados por propia decisión de sus titulares manifestada individualmente a través de la forma originaria del *contrato privado* o colectivamente mediante representantes que den forma de ley al *contrato social* donde cada uno enajena parte de su libertad y propiedad en favor del conjunto, sometiéndose para el reparto y delimitación de las respectivas cuotas de propiedad y libertad a la regla de la decisión adoptada por la mayoría de los representantes elegidos periódicamente de forma libre, individual y secreta.

Pero es obvio que no basta con una genérica legitimidad de origen para justificar cualquier legalidad emanada del poder, especialmente del poder público, sino que es precisa también una específica *legitimidad de ejercicio* de suerte que en cada acto del poder, en cada una de sus disposiciones normativas, luzca la *razonabilidad* que la justifique ya que la *razón* es la única fuente de legitimación, sin la cual es poder deviene meramente *arbitrario* y *deslegitimado* en cuanto que simple y pura voluntad impuesta por la fuerza sin razón alguna que lo justifique.

**C) *Auctoritas* y *potestas*.**

Siendo, como hemos adelantado, la *potestas,* no el poder socialmente establecido y emanador de legalidad, sino el poder socialmente reconocido como legítimo y emanador de una legalidad que sea, además, legítima, ese reconocimiento legitimante sólo deriva de la razonabilidad genérica de su origen y concreta de su ejercicio en cada acto de poder. Mas ¿quién ha de determinar qué acto o en qué medida sea o no razonable?

Desde luego, es posible que el titular del poder se comporte autónomamente de una forma razonable y así lo perciban y entiendan los destinatarios de sus sabias normas, tal y como ha sucedido históricamente con cuantos gobernantes absolutos han ejercido *motu propio* un buen gobierno. Pero la experiencia de incontables abusos ha venido aconsejando una desconfianza radical en los gobernantes de los que no puede esperarse –por la debilidad estructural de la persona humana–, que se ajusten siempre y de forma voluntaria a los postulados de la razón. Por ello, la Ciencia Polí-

tica, desde los primeros estudios de Aristóteles sobre el Derecho constitucional comparado de los países helénicos, hasta la monumental obra de los ilustrados franceses, aconseja la división del poder (legislativo, ejecutivo y judicial), de suerte que éste se ejerza por órganos distintos que se limiten y controlen mutuamente.

La división del poder y el juego de contrapesos que la caracteriza, es, normalmente, una idea y logro revolucionarios, ya que no puede esperarse como algo habitual que el detentador de un poder absoluto se someta de grado a un ejercicio limitado del mismo, salvo que, como ocurre en la actualidad, los gobernantes sepan de antemano que no tienen otra solución que aceptar ese estado de cosas y, aún así, la división del poder conserva siempre una fuerza tensional que reaparece cada vez que surge un conflicto entre los órganos titulares de los distintos poderes.

Desde luego, el juego de contrapesos institucionales se ha depurado mucho en las modernas democracias sobre la base de arbitrar fórmulas, procedimientos y órganos de composición caso de conflicto, sin perjuicio de acudir siempre a la decisión dirimente del pueblo en unos comicios generales.

Pero repárese en que el recurso a la división del poder no deja de ser un remedio adoptado en el seno mismo del poder, es decir, en la órbita o ámbito de la *voluntas* inherente al mismo. En efecto, el denominado Poder Legislativo, limita al Ejecutivo desde decisiones de voluntad, como sucede si aprueba una moción de censura que derriba al Gobierno o no aprueba los proyectos de ley que éste le remita. Viceversa, el Ejecutivo limita al Parlamento si decide disolverlo y convocar elecciones, lo mismo que el Judicial cuando revisa y anula actos administrativos y, sobre todo, cuanto ejecuta forzosamente sus propias sentencias de condena a los poderes públicos.

Sin embargo, cuando nos preguntábamos quién ha de determinar si un acto es o no razonable, no estábamos pensamos en personas ni órganos integrados en el propio *poder*, aunque fuere en estructuras separadas y divididas del mismo, sino en personas u órganos de puro *saber*, es decir, en instituciones de *auctoritas*.

En efecto, la determinación de si es no, o en qué medida, conforme a la razón un acto concreto del poder público, como es, por ejemplo, una norma jurídica que se proyecta publicar, no puede adoptarla quien tiene el *poder*, sino quien tiene el *saber* porque la razón es atributo de la inteligencia. El saber jurídico es el único capaz de determinar si la norma proyectada respeta las exigencias de razonabilidad que el Derecho comporta y ese saber reside en los juristas. Ahora bien, en Derecho y, por lo tanto, entre los juristas y en los órganos jurídicos integrados por los mismos, no existe otra jerarquía que la derivada del saber, porque "solo sabe quien sabe".

El mecanismo tradicional de articulación de las relaciones entre poder y saber ha sido el de pregunta y respuesta pues, como señala el brocardo orsiano, *"pregunta quien puede, responde quien sabe"*. De ahí que las relaciones sistémicas entre *potestas* y *auctoritas* se canalicen institucionalmente a través del engranaje consulta-dictamen que es tradicional en el mundo jurídico.

Por supuesto, existen otros muchos saberes además del jurídico, casi tantos como sistemas integran el mundo. Por eso, en la actualidad, ante la enorme complejidad del mundo moderno, no basta atemperar las decisiones públicas al saber jurídico, sino que es preciso someterlas a un "*pool*" de racionalidades emanadas de los distintos saberes sistémicos (políticos, sociales, administrativos, jurídicos, económicos, sanitarios y técnicos de las más diversas clases).Tiene, así, razón el pensador francés Paul Ricoeur cuando afirma su preferencia por las decisiones adoptadas con el consejo de órganos independientes y de composición pluridisciplinar.

**D) Estado de Derecho y Estado de razón.**

El movimiento constitucionalista surgido de la Revolución francesa y enriquecido con aportaciones tanto inglesas como norteamericanas, se ha extendido por Occidente plasmándose en la forma política que denominamos Estado de Derecho, es decir, una organización de la convivencia política en que todos los poderes públicos están estructuralmente sujetos a la Ley y al Derecho.

Nuestra vigente Constitución de 1978 más aún más lejos pues, tras reconocer en el número 1 de su artículo 9 la sujeción universal de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, proclama nítidamente en el párrafo 3 del mismo precepto la interdicción de la arbitrariedad de dichos poderes públicos.

De esta forma nuestra Constitución no se contenta con instaurar en su art. 1.1. un simple *Estado de Derecho*, social y democrático, sino que, con la prohibición de la arbitrariedad del art. 9.3 instaura un verdadero *Estado de razón* ya que proscribe cualquier actuación de los poderes públicos que no sea razonable, esto es, que no resulte amparada y justificada por la razón, especialmente, desde luego, por la razón jurídica quintaesenciada en la Constitución y desplegada en el resto del ordenamiento jurídico incluidos sus principios, valores y criterios generales de interpretación.

## III. ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS Y TÉCNICA LEGISLATIVA.

Una consecuencia lógica (de lógica institucional) de cuanto acabamos de señalar sobre la naturaleza del poder y su necesidad de legitimación de ejercicio es la creación de Altos Órganos Consultivos que garanticen con sus dictámenes jurídicos absolutamente independientes el ajuste de los actos de los poderes públicos a la razón, especialmente, a la razón jurídica para que dichos actos se encuadren en el Estado razonable de Derecho querido por la Constitución. Esa función tiene especial trascendencia cuando lo consultado a tales Órganos son proyectos de disposiciones generales ya que éstas, al estar llamadas a incardinarse en el ordenamiento jurídico, serán susceptibles de reiteradas aplicaciones y, por tanto, de generar efectos sobre toda la ciudadanía y de ahí la importancia de que los Altos Órganos Consultivos conozcan y apliquen en estos casos la Técnica Legislativa en cuanto saber jurídico encaminado a garantizar la calidad de las normas.

**A) Los Altos Órganos Consultivos.**

Desde luego pudiera pensarse que la existencia de un Poder Judicial también independiente e institucionalmente destinado a la revisión de lo previamente actuado por los poderes públicos supone una garantía suficiente para los ciudadanos. Sin embargo la actuación judicial suele ser lenta y, además, es siempre *a posteriori,* mientras que tanto los ciudadanos como los propios titulares de los poderes públicos precisan de la garantía preventiva que supone un dictamen consultivo que, de alguna forma, anticipe lo que pudieran decir los órganos judiciales si el asunto deviniera contencioso.

De ahí procede la idea de la creación de los Altos Órganos Consultivos, por más que su origen concreto obedezca a una compleja evolución institucional. En efecto, prescindiendo del remoto antecedente que supone el régimen polisinodal de los Austrias (donde, entre otros, se constituyó ya un Consejo de Estado), los modernos Altos Órganos Consultivos derivan del modelo del Consejo de Estado francés creado en épocas napoleónicas para atribuirle el enjuiciamiento contencioso de los actos administrativos que la interpretación jacobina de la división de poderes desaconsejaba residenciar en el Poder Judicial.

El modelo bonapartista de Consejo de Estado con jurisdicción contencioso-administrativa retenida fue importado por España a través del Estatuto de Bayona y, pese a la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1845, se mantuvo hasta que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, siguiendo ahora el modelo anglosajón, permitió la paulatina judicialización de la jurisdicción contencioso-administrativa que, con diversos avatares que ahora no son del caso, conduciría a su Ley reguladora de 1956, antecedente inmediato de la actual de 1998 que ha completado la universalización del enjuiciamiento de los actos del Gobierno y la Administración por los órganos judiciales de esta jurisdicción especializada.

Pero el prestigio alcanzado por el Consejo de Estado –merced a la calidad de sus dictámenes y a la alta capacitación jurídica de sus Consejeros y Letrados– ha hecho que la pérdida de sus iniciales competencias contenciosas (actualmente incluso aconsejada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que en la Sentencia *Procola* de 28-9-1995, censura el sistema belga de jurisdicción retenida) se haya visto compensada por una potenciación de sus competencias consultivas que le han convertido en una instancia de indiscutible garantía preventiva para los ciudadanos y los poderes públicos, hasta el extremo de haber merecido relevancia constitucional (art. 107 CE) y, tras la Sentencia 204/1992, del Tribunal Constitucional, su clonación en los distintos Estatutos de Autonomía que, como el riojano (art. 42 EAR de 1999), han dotado de sendos Consejos Consultivos a las distintas Comunidades Autónomas.

En otros lugares hemos analizado con detalle las diversas funciones y competencias atribuidas por la legislación vigente a los Altos Órganos Consultivos, bástenos ahora con insistir en que los mismos ostentan una crucial función legitimado-

ra de los poderes públicos en cuanto que, mediante sus fundados dictámenes, el prestigio de su capacitación y la objetividad inherente a su independencia, aportan a las decisiones de la "*potestas*" la legitimación de ejercicio que precisan y que sólo la "*auctoritas*" puede conferir.

**B) Funciones de los Altos Órganos Consultivos en materia de normativa.**

Entre otras materias, viene siendo tradicional atribuir a los Altos Órganos Consultivos competencia para dictaminar preceptivamente sobre los distintos proyectos de disposiciones generales que los poderes públicos proyecten publicar, especialmente aquéllos que supongan el desarrollo normativo de normas de rango superior.

Por otro lado, la Técnica Legislativa tiene por objeto directo las normas a la consecución de cuya calidad se encamina; de ahí que los Altos Órganos Consultivos deban emplear la Técnica Legislativa para el mejor cumplimiento de su función de supervisión de la calidad de las normas sometida a su dictamen.

Procede, pues, que examinemos los distintos aspectos en que puede fracasar una norma desde la perspectiva de la calidad y racionalidad que la Técnica Legislativa trata de asegurar y los Altos Órganos Consultivos deben precaver:

1.- Calidad lingüística.

Una primera exigencia de la norma es que aparezca redactada o formulada en términos tales que permitan su eficacia como mero texto comunicacional preceptivo puesto que es evidente que una norma puede adolecer de un defecto de racionalidad en el primer nivel que es el lingüístico o gramatical si resulta incomprensible, no se entiende como signo o expresión del lenguaje.

En este punto, los Altos Órganos Consultivos suelen aplicar una amplia auto-restricción en sus funciones dictaminadoras para no caer en meras apreciaciones subjetivas sobre el estilo o la terminología y para no invadir las competencias de las autoridades especializadas en la preceptiva idiomática, pero es claro que deben y suelen corregir las faltas más evidentes o groseras y que deben depurar la terminología para que se ajuste a la jurídica así como procurar el respeto de las construcciones más correctas del lenguaje en se formule la norma cuando las incorrectamente empleadas alteren el sentido de la misma o dificulten su comprensión. En suma, deben cuidar de que la norma no sea *absurda*.

2.- Racionalidad lógica.

La norma proyectada ha de respetar las reglas de la lógica formal y deóntica. Es bien conocido el ejemplo de proposición incorrecta presentado por Villar Palasí: *"Juan, no está aquí, Luis, tampoco, luego Juan y Luis están juntos"*.

No es misión de los Altos Órganos Consultivos entremezclarse en las viejas cuestiones lógicas sobre los universales, los predicables y los silogismos y menos aún tomar partido por alguna de las múltiples escuelas lógicas existentes en el panorama de la actual filosofía, pero es claro que no deben pasar por alto construcciones y proposiciones que repugnen a una concepción generalizada de la lógica formal, teniendo en cuenta que la lógica de las normas es deóntica y especial (por ejemplo, en Derecho pueden admitirse *"adquisiciones a non domino"* en contra de la regla lógica de que *nadie da lo que no tiene*, cuando lo exige la tutela de la confianza en el tráfico jurídico). En suma, la función consultiva debe conseguir no sólo que la norma no sea absurda, sino también que no sea *insensata*.

3.- Congruencia normativa.

No basta con que la norma proyectada sea correcta lingüística y lógicamente sino que ha de resultar también congruente con el ordenamiento jurídico en que se trata de integrar. Aquí los criterios fundamentales a examinar son los de competencia y jerarquía.

- La competencia impide que una norma trate de regular cuestiones o materias no incluidas en el ámbito competencial del órgano que pretenda formularla.

- La jerarquía impone que las normas de rango inferior no se opongan a lo establecido por otras de rango superior.

Los Altos Órganos Consultivos deben de velar fundamentalmente por la depuración normativa en ambos niveles proponiendo que no se incorporen al ordenamiento jurídico normas que, de hacerlo, debieran ser inmediatamente expulsadas por mismo por regular materias en las que no se tienen competencia o hacerlo en contra de normas de rango superior. Pero, además, han de velar, en general, por la congruencia del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma que trata de ingresar en él lo haga de forma armónica con las precedentes. Para ello doctrinas de jurisprudencia de sistemas como la de los *grupos o conjuntos normativos* puede resultar de mucha utilidad.

4.- Coherencia teleológica.

La norma, además de correcta gramatical y lógicamente e integrada de forma congruente en el ordenamiento que la acoja, ha de ser coherente con la finalidad que pretende ya que, de lo contrario, puede ocasionar aberraciones que la doctrina ha señalado en ocasiones como divertidas (normas que se dictan precisamente para que no se cumplan o sabiendo que no van a cumplirse) pero que pueden resultar muy anómalas (normas que tratan de producir un efecto contrario al que declaran) y, en todo caso, atentatorias contra dos criterios contenidos en el art. 9.3 de la Constitución, como son la garantía de la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad, por los que deben velar los Altos Órganos Consultivos.

4.- Implementación sistémica.

En coherencia con nuestra visión sistémica del Derecho, las normas jurídicas han de ser contempladas siempre desde el sistema en que se integran y en atención a los demás con los que éste se conecte. Ello implica que las normas jurídicas han de respetar como criterios de racionalidad los que se deriven de su implementación sistémica.

Ahora bien, este análisis puede resultar muy complejo derivo a que, como antes hemos expuesto, procede examinar no sólo las relaciones internas (*intra-sistémicas)*, como son las *inter-estructurales* (las existentes entre las diversas estructuras del sistema en que la norma se incardine) y las *inter-dimensionales* (las derivadas de las dimensiones axiológica, dogmática y sociológica), sino también las relaciones externas (*inter-sistémicas).*

Este análisis es, obviamente, *holístico*, por lo mismo que pretende una contemplación global de la norma en su perspectiva de totalidad, pero sobre todo por su pretensión –si se quiere utópica– de lograr lo que ahora se denomina en Ciencias Sociales la *"calidad total*", en este caso, de la norma proyectada.

Generalmente, los juristas suelen restringir su análisis de los proyectos normativos a los de la dimensión dogmática del Derecho, embebiendo en esta todo lo relativo a la crítica de vigencia de la norma en el espacio y el tiempo, a la competencia o la jerarquía, a la interpretación y aplicación según los criterios más acreditados de la Ciencia del Derecho y, siguiendo esta tradición, la mayor parte de los dictámenes de los Altos Órganos Consultivos se ciñen a esta faceta.

El miedo que los titulare de la *potestas* profesan hacia os potenciales efectos de limitación del poder que puede conllevar la función de los Altos Órganos Consultivos hace que las leyes creacionales o reguladoras de muchos de ellos restrinjan su intervención a los aspectos de legalidad y excluyan los de oportunidad o conveniencia.

Sin perjuicio de lo difícil que resulta deslindar en la práctica ambos aspectos, lo cierto es que todo depende del concepto que de la legalidad y, en suma, del Derecho se mantenga. Por nuestra parte, la concepción sistemológica que profesamos nos hace pensar que un jurista no debe sustraerse a la consideración holística que hemos expuesto.

En efecto, la dimensión axiológica debe estar siempre presente en la crítica de la norma: ¿respeta o no los derechos humanos según se desprenden de la antropología profunda de la persona humana y según los concibe la conciencia actual que de los mismos tenemos? Esta cuestión estimamos que es siempre crucial y no puede ser tildada de asunto de conveniencia política o de oportunidad.

¿Va a ser eficaz la norma o, por el contrario, va a resultar incongruente con los datos sociológicos conocidos? Los estudios de impacto social, de resistencia o

aceptación, en suma, los derivados de la dimensión sociológica del Derecho, parecen extrajurídicos a muchos juristas, pero, con todas las auto-restricciones y cautelas que se quiera, no deben ser olvidados en el análisis global que la norma al que no deben renunciar los Altos Órganos Consultivos.

Similares preguntas y cuestiones podríamos formularnos a propósito de las distintas relaciones de implementación interna, externa y diacrónica del sistema jurídico en que vaya a incardinarse la norma. Desde luego, todas las consecuencias y derivaciones van a influir en la calidad de la norma y deben ser consideradas por los Altos Órganos Consultivos aunque en sus dictámenes tiendan a aparecer sólo las que afecten a las condiciones de validez y eficacia de la norma.

En suma, la función consultiva no debe contentarse, como decíamos antes, con que la norma proyectada no sea *absurda* ni *insensata*, sino que debe procurar también que sea *sistémica*, es decir, que se implemente adecuadamente en el ordenamiento jurídico, sea congruente con el fin que con ella se pretende y no penetre de forma anti-sistémica en otras dimensiones o estructuras del propio sistema de cuya normación se trate o de otros con los que éste se relacione.

## IV. CONCLUSIONES.

1. Hemos procurado exponer la materia objeto de este trabajo en coherencia con la *Sistemología Estructural* y, concretamente, con la *Jurisprudencia de Sistemas*, como opción epistemológica que soporta la metodología que nos hemos impuesto. Así hemos mantenido una visión holística y sistémica de la realidad y del Derecho para aplicarla a la Técnica Legislativa, una vez ubicada éste entre los diversos saberes que conforman la Enciclopedia Jurídica.

2. La *realidad* está organizada en sistemas, es decir, en unidades de intelección coherente que permiten conocerla a través de las estructuras internas que las componen y en las relaciones que éstas mantienen entre sí y con las de otros sistemas. También el *Derecho* puede ser concebido como sistema, concretamente, como un sistema de normas, formal, pluri-dimensional (diacrónico, axiológico, dogmático y sociológico) e implementado con los demás, cuyo objeto es la conformación justa del orden social para el logro de la paz civil en un entorno de bienestar material, según las circunstancias determinadas por el espacio y el tiempo de que se trate.

3. La *Técnica Legislativa* constituye un saber perteneciente a la dimensión dogmática del Derecho por lo que, en la Enciclopedia Jurídica, se ubica entre la Dogmática Jurídica y puede ser concebida, en el seno de la misma, como aquella la parte de la *Teoría de las acciones normativas* y, concretamente, de la *Teoría de la Legislación*, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica, si bien, desde una perspectiva sistémica, le corresponde también una contemplación holística de la norma proyectada para lograr la calidad total de la misma.

4. La Técnica Legislativa interesa a *todos los operadores jurídicos* que se vean en la tesitura de producir, redactar o supervisar el texto de normas jurídicas en cualesquiera de las fases del Derecho (desde la legislativa en su más amplio sentido, es decir, comprendiendo todo tipo de disposiciones generales, hasta la negocial –redacción de cláusulas y estipulaciones en negocios jurídicos– y la impositiva o aplicativa que implica la formulación de resoluciones judiciales y administrativas), por eso afecta *de modo singular a los juristas encargados de la función consultiva*.

5. La expresión *"función consultiva"* alude a la atribuida por la ley a ciertos juristas que la desarrollan en el seno de órganos independientes de cualquier poder y que precisamente tienen encomendada la misión institucional de emitir dictámenes fundados en Derecho sobre cuestiones problemáticas que puedan someter a su consideración los órganos públicos facultados para ello.

6. Aconsejar no pertenece a la esfera de actuaciones de la voluntad y el querer sino a las de la inteligencia y el saber. Se trata, pues, de una prestación de *auctoritas,* es decir, propia del saber socialmente reconocido, cuya función primordial, cuando se proyecta a las relaciones jurídico-públicas, estriba en conferir a los órganos titulares de "*potestas*" o poder socialmente establecido, la *legitimación de ejercicio* que precisan para que cada uno de sus actos públicos se ajusten a la razón, especialmente, a la razón jurídica, esto es, al Derecho.

7. Ello es singularmente cierto en España donde nuestra Constitución instaura no sólo un *Estado de Derecho* (art.1.1) sino también un *Estado de razón* al proscribir la *arbitrariedad* de los poderes públicos (art. 9.3). Pues bien, para instrumentar en la práctica constitucional las relaciones pregunta-respuesta que es el mecanismo tradicional de diálogo entre la potestad y la autoridad, se han creado los Altos Órganos Consultivos que, a imitación del Consejo de Estado (art. 107 CE), recogen los Estatutos de Autonomía tras la STC 204/92.

8. Una de las principales competencias de los Altos Órganos Consultivos -una vez perdida en nuestro Derecho la función contenciosa que los mismos retenían- es la *supervisión de los textos de disposiciones generales* que se proyecte publicar. Para el ejercicio de esta función, los Altos Órganos Consultivos deben recurrir, entre otros saberes, a los que constituyen el contenido de la Técnica Legislativa tal y como la hemos entendido.

9. Desde esa perspectiva, el texto de las normas proyectadas puede adolecer de defectos en los niveles *lingüístico*, *lógico* y de *congruencia normativa* con otras normas del ordenamiento (a la luz, principalmente, de los criterios de competencia y jerarquía), pero también puede adolecer de *faltas de racionalidad* debidas a disfunciones de las dimensiones axiológicas, sociológicas o diacrónicas del sistema jurídico de cuya normación se trata o de las relaciones de implementación que sus estructuras tienen con las de otros relacionados.

10. Aunque los Altos Órganos Consultivos deben imponerse una amplia auto-restricción para ceñirse en lo posible a los condicionantes que afecten a la vali-

dez y eficacia de la norma proyectada, no deben preterir una visión holística de la misma que les permita criticar en ella todo lo que tenga de *absurdo*, *insensato* y *anti-sistémico*, con vistas a lograr la utópica meta de la *calidad total* de la norma.

Estas diez ideas conclusivas se encierran en dos: *No hay más jerarquía en Derecho que la derivada del saber* y *el poder que no se ajusta al saber no es sino mera arbitrariedad*.

## V. A MODO DE ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

El presente trabajo recoge y amplía el contenido de sendas conferencias que sobre esta materia he impartido en otros foros. La primera, titulada "La función de los Consejos Consultivos y la técnica legislativa", fue una ponencia defendida en el *I Congreso Internacional de Teoría y Técnica Legislativa,* organizado por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad de Valencia, en el Salón de grados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, del 27 al 31 de octubre de 1997. La segunda, bajo el título de *"Consejos Consultivos y Técnica Legislativa"*, tuvo lugar en el Parlamento de La Rioja el 18 de octubre de 2000, en el marco de las *XIX Jornadas de Estudio* (esa vez, sobre *Cuestiones de Técnica Legislativa*) que periódicamente organiza dicha institución junto con la Universidad de La Rioja y que, con el título "Técnica legislativa y función consultiva", se recoge en *Anuario Jurídico de La Rioja* 2000-2001, Parlamento de La Rioja, Universidad de La Rioja, ISSN 1135-7096, núm 6-7, págs. 173-203.

Aunque la forma de expresión escrita es siempre distinta de la oral, he procurado mantener en lo posible el esquema original de ambas intervenciones con objeto de que quienes tuvieron la amabilidad de atenderme, sobre todo mis queridos alumnos de Derecho, puedan prescindir en lo posible de los siempre engorrosos "apuntes". Por la misma razón, y especialmente atendiendo al esfuerzo bibliográfico realizado en estas *VIII Jornadas de la Función Consultiva* por los ponentes y documentalistas, he prescindido del usual recurso a las notas a pie de páginas o finales, sustituyéndolas por esta breve indicación bibliográfica complementaria donde las obras que cito se remiten a otras muchas de las que libero al lector.

Para quienes quieran aproximarse a la Teoría General de Sistemas, conviene comenzar leyendo a un clásico: Ludwig von BERTALANFFY, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas*, versión española de Antonio Santisteban, Madrid, Alianza, 1989, si bien resulta más útil acudir a la sugerente aplicación de la misma al Derecho que efectúa el Prof. D. Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, "La Teoría General de Sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico", en *Persona y Derecho*, Pamplona, 1989, págs. 23-173. Por mi parte, he desarrollado y aplicado ampliamente estas ideas en tres libros: GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, 3 vols., Gobierno de La Rioja, 1993; *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996; y *Reflexiones Jurídicas para un tiempo de crisis,* Barcelona, EUINSA, 1997; así como en múltiples artículos monográficos. Adentrarse en las obras de Claus-Wilhelm CANARIS, *El sistema de*

*la Jurisprudencia*, Madrid, Fundación Cultural del Notariado, 1998 o de Niklas LUHMAN, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Barcelona, Anthropos, 1996, es ya para iniciados.

Sobre la visión tridimensional del Derecho, a la clásica obrita de Jesús BALLESTEROS, *Sobre el sentido del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984, cabe añadir también la reciente de María del Carmen MURILLO DE LA CUEVA Y LERDO DE TEJADA, *En torno al tridimensionalismo jurídico,* Madrid, Dykinson, 1997.

Para la ubicación de la Técnica Legislativa en la Enciclopedia Jurídica, son útiles dos libritos de Manuel ATIENZA, *Contribución a la Teoría de la Legislación*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1997, y Gregorio ROBLES, *El Derecho como texto (Cuatro estudios de Teoría comunicacional del Derecho)*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1998, porque sobre Técnica Legislativa en sí entraríamos ya en la fronda. Los aventureros pueden partir en España de los estudios del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) compilados en el libro *La forma de las Leyes (Diez estudios de Técnica Legislativa)*, Barcelona, Bosch, 1986, para llegar, por ejemplo, a la reciente obra de Luis María CAZORLA PRIETO*, Codificación contemporánea y Técnica Legislativa*, Pamplona, Aranzadi, 1999.

En cuanto a los Altos Órganos Consultivos se han escrito múltiples estudios muchos de los cuales cito, con mi propio pensamiento, en GRANADO HIJELMO, Ignacio "Altos Órganos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad", publicado en *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Granada, Consejo Consultivo de Andalucía, 1998, págs. 73-111. Este estudio fue asumido por el Consejo Consultivo de La Rioja como "Observaciones y Sugerencias para la mejora de la actuación Administrativa" en su primer *Repertorio* de 1996, Logroño, Consejo Consultivo, 1998, págs. 107-138, que se contiene a texto íntegro en internet, en el sitio del Consejo Consultivo de La Rioja (www.ccrioja.es –acceso 19.01.2007–) en cuya sección de "enlaces" puede accederse también a información sobre el Consejo de Estado y demás Altos Órganos Consultivos de España y otros Estados. Para la función institucional de estos Altos Órganos, cfr. mi estudio "La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)", publicado en *Revista Jurídica de Navarra*, Pamplona, Julio-Diciembre, 1999, núm. 28, págs. 42-64.

Sobre la arbitrariedad en sentido constitucional, puede consultarse mi estudio "La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos", en Hinojosa Martínez, Eduardo, y González-Deleito Domínguez, Nicolás, coordinadores, *Discrecionalidad administrativa y control judicial, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

El Consejo Consultivo de La Rioja emitió su Dictamen 8/1999, del que tuve el honor de ser ponente, sobre un proyecto gubernamental de directrices en materia de calidad normativa, en el que se analiza detalladamente la posición de los Consejos Consultivos en materia de técnica legislativa. Puede consultarse ese Dictamen, a

texto completo, en la página de internet del Consejo Consultivo de La Rioja www.ccrioja.es (–acceso 19.01.2007–), así como en la Sección "Dictámenes" de la *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 1, enero-junio, 2004, págs. 196-222.

Finalmente, las referencias al binomio *"potestas-auctoritas"* proceden de una idea originaria del gran maestro de juristas que es D. Álvaro D'ORS, brillantemente desarrollada por el romanista riojano Rafael DOMINGO OSLÉ en su *Teoría de la auctoritas*, Pamplona, EUNSA, 1987, recientemente completada en su obra *Auctoritas*, Barcelona, Ariel, 1999. He aplicado estas ideas a lo consultivo en GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas*, Logroño, IER, 1996, especialmente, págs. 41-74.

# Dictámenes

# NOTA SOBRE LA DOCTRINA DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATERIA DE TÉCNICA LEGISLATIVA

**M. Ángeles Arróniz Morera de la Vall**
Letrada jefe del Servicio Jurídico
Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

El objeto de este comentario es el análisis de las ocasiones en las que el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya se ha pronunciado sobre diferentes aspectos de la técnica legislativa y de la calidad de las normas objeto de dictamen, desde la perspectiva de su eventual inconstitucionalidad. En este sentido, se ha referido, por una parte, a aquellos problemas de técnica legislativa que podían suponer una vulneración de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de publicidad, aplicados al contenido material de las normas (art. 9.3 CE) o, incluso, una vulneración de las reglas de distribución competencial previstas en el denominado bloque de constitucionalidad. Asimismo, ha examinado casos de posible inconstitucionalidad formal, como consecuencia de vicios en el procedimiento legislativo, acaecidos durante la elaboración o tramitación parlamentaria de la norma dictaminada.

De acuerdo con lo anterior, se mencionan a continuación algunos aspectos de los dictámenes más significativos en los que el Consell Consultiu ha apreciado la concurrencia de una técnica legislativa defectuosa, de suficiente relevancia constitucional como para pronunciarse sobre la misma.

1.- En estos casos, el Consell Consultiu ha reconducido los problemas de falta de calidad en el contenido material de una norma hacia la cuestión de la inseguridad jurídica que puede plantear y, en consecuencia, hacia un posible vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento de la garantía establecida en el artículo 9.3 CE. Para ello, y a fin de utilizar el principio de seguridad jurídica como parámetro de constitucionalidad de la norma dictaminada, el Consell Consultiu ha ido elaborando una doctrina sobre su contenido y perfilando dicho principio, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre esta materia. Así, desde un principio, ha argumentado que la seguridad jurídica protege la confianza del ciudadano en el Derecho, en las garantías de todo orden que significa vivir en una sociedad regulada por normas jurídicas, y ha insistido en que un ordenamiento jurídico compuesto requiere de normas precisas y formalmente publicadas con la mayor claridad y orden posibles, que permitan al ciudadano y a los poderes públicos prever las consecuencias jurídicas de sus actos o de los actos de terceros (*Dictámenes núm. 142, de 1 de marzo de 1988; 153, de 23 de diciembre de 1988 y 201, de 18 de febrero de 1997*). A esta dimensión del principio de seguridad jurídica, como certeza *del* Derecho (publicidad, claridad y previsibilidad), se ha referido últimamente el Consell Consultiu, en el *Dictamen núm. 273, de 14 de julio de 2006 (F6*), añadiéndole una segunda dimensión,

la de la certeza *en el* Derecho; es decir, en la confianza en la permanencia y en la estabilidad de las normas y de las situaciones creadas al amparo del ordenamiento (lo que requiere un tratamiento restrictivo de la retroactividad y de los procedimientos de cambio del ordenamiento jurídico). De acuerdo con lo expuesto, resulta claro, como expresamente ha reconocido el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia, que el concepto de seguridad jurídica integra a su vez y se identifica con una "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de la norma no favorable e interdicción de la arbitrariedad, (...). La seguridad jurídica es la suma de esos principios, equilibrada de tal suerte que permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad" (también, en este sentido, *Dictámenes núm. 173, de 9 de enero de 1992, F7; 206, de 6 de marzo de 1998, F1; 210, de 28 de diciembre de 1998, F2 y F3; 212, de 1 de junio de 1999, F5; 241, de 15 de julio de 2003, F5; y 244, de 22 de agosto de 2003, F4*).

Los variados supuestos analizados por el Consell han consistido, entre otros, en: disposiciones adicionales que contienen contradicciones internas importantes, que pueden dar lugar a interpretaciones en sentidos claramente opuestos (*Dictamen núm. 176, de 26 de junio de 1992, F5*); preceptos redactados en términos confusos que pueden dar lugar a incertidumbre y a una falta de claridad (*Dictamen núm. 210, de 28 de diciembre de 1998, F3*); previsiones normativas que inducen a confusión en cuanto a su alcance (*Dictamen núm. 212, de 1 de junio de 1999, F3*); preceptos que permiten una interpretación contraria al espíritu de la ley (*Dictamen núm. 214, de 20 de julio de 1999, F10*); que provocan un vacío normativo importante que supone una incertidumbre en el conocimiento del Derecho (*Dictámenes núm. 239, de 10 de abril de 2003, F3 y 241, de 15 de julio de 2003, F3*) o que contienen múltiples remisiones, excesivamente amplias y vagas, a un futuro desarrollo reglamentario (*Dictamen núm. 272, de 19 de mayo de 2006, F5)*. Desde otro punto de vista, el competencial, entre los dictámenes que han estudiado la posible vulneración del principio de seguridad jurídica cabe referirse a los que han analizado la invocación errónea de títulos competenciales o, incluso, la falta de invocación de estos mismos títulos para legitimar una regulación normativa, susceptible de invadir competencias autonómicas (*Dictámenes núm. 233, de 10 de enero de 2003, F5; 258, de 20 de febrero de 2004, F2, F3 y 264, de 2 de marzo de 2004, F2,F3*). En uno de sus dictámenes más recientes, el *núm. 274, de 18 de julio de 2006 (F3)*, sobre el Proyecto de ley de creación de la Oficina Antifraude de Catalunya, el Consell conecta expresamente el requisito de la previsibilidad de la ley con la exigencia de la calidad técnica de la misma. Así, ante la imprevisibilidad de las consecuencias jurídicas del Proyecto de ley que se dictaminaba (entre otras cosas, no quedaba claro a qué sujetos afectaba), el Dictamen argumenta que una norma ha de ser previsible en lo que respecta a su sentido y a la naturaleza de las medidas aplicables que contiene. Así, una ley de calidad debe de estar redactada con una precisión suficiente que permita al individuo regular su conducta conforme a ella, predecir las consecuencias de la misma y ofrecer una protección adecuada contra la arbitrariedad. Con mayor motivo, como dice el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando se trate de normas que habiliten ingerencias de los poderes públicos en los derechos de los ciudadanos (entre otras, SSTEDH, de 4 de mayo de 2000; de 16 de febrero de 2000; de 20 de mayo de 1999 o de 30 de julio de 1998).

Del examen conjunto de los dictámenes, puede llegarse a la conclusión de que el Consell Consultiu considera que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma, si bien en si mismas no pueden considerarse inconstitucionales, pueden no obstante llegar a convertir aquello que sólo parece un problema de mala calidad legislativa en un problema de inseguridad jurídica y, en consecuencia, en un posible vicio de inconstitucionalidad por incumplimiento de la garantía establecida en el artículo 9.3 CE (*Dictámenes núm. 173, de 9 de enero de 1992 y 176, de 26 de junio de 1992*). Con todo, dicha inconstitucionalidad sólo se produciría si en el contexto del ordenamiento jurídico en que se inserta la norma examinada y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de su texto produjeran confusión o dudas que generasen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimento o sobre la previsibilidad de sus efectos. (*Dictamen núm.210, de 28 de diciembre de 1998, F2*). En definitiva, cuando esa incertidumbre insuperable resultante de la ley afecte a la vertiente objetiva (certeza) y/o a la subjetiva (previsibilidad) del tantas veces citado principio constitucional (*Dictamen núm. 274, de 18 de julio de 2006, F3*). No obstante lo anterior, el Consell Consultiu ha considerado en muchos casos que si bien las normas de contenido técnico defectuoso deben ser objeto de severas críticas, no por ello puede llegarse a la conclusión de su inconstitucionalidad por este motivo.

A continuación, se destacan algunos supuestos específicos en los que la argumentación sobre la calidad o la técnica empleada para elaborar el contenido de la norma tiene una singularidad propia y ha sido el centro del debate del dictamen.

a) El primero de ellos es el de las leyes de acompañamiento, cuya técnica legislativa de *totum revolutum,* de leyes *ómnibus* o de "cajón de sastre", en el que prácticamente cabe todo, ha sido objeto de detallado análisis. En efecto, si bien el Consell ya había tratado previa e incidentalmente esta cuestión en otros dictámenes en los que había relacionado estrechamente la "descolocación" normativa con el principio de seguridad jurídica, el que dedica más atención por primera vez a este tipo de leyes es el *Dictamen núm. 210, de 28 de diciembre de 1998 (F2)*, sobre el Proyecto de ley de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro. En dicho Dictamen, precursor de otros posteriores, el Consell considera que las leyes de acompañamiento son expresión de una técnica legislativa peligrosa y, tal vez, poco recomendable, pero que en si misma no es inconstitucional. Así, después de un amplio análisis sobre su origen y el motivo práctico de su existencia (acompañar a la ley de presupuestos, sorteando los límites constitucionales que ésta debe observar), y a pesar de las críticas que le merecen, el Consell no llega a considerarlas inconstitucionales, pues entiende que ningún operador jurídico, ni los mismos destinatarios de las leyes, se pueden ver afectados por una incertidumbre insuperable por el hecho de tratarse de normas aglomeradas en cuanto a su contenido, es decir, por la falta de homogeneidad material que ofrecen esta clase de leyes. En este discurso hace sin embargo hincapié en el reproche que merece la gran celeridad con que se elaboran y se pactan en las Comisiones de Economía de las Cámaras Legislativas (y no en las que correspondería por razón de su especialidad), que actúa en detrimento de un ver-

dadero debate político en el seno de estas últimas, siendo éste un elemento importante a considerar en la interpretación de la ley (*Dictámenes núm. 253, 258 264, de 28 de enero, 20 de febrero y 2 de marzo de 2004, F2*). Lo cierto es que el legislador estatal, actualmente, no utiliza este tipo de leyes.

b) El siguiente supuesto es el de las denominadas "normas intrusas"; es decir, aquéllas que, según el Consell Consultiu, consisten en preceptos legales que se integran en el ordenamiento jurídico a través de algún mecanismo que resta garantías procedimentales a su tramitación o, bien, reduce su publicidad. Concretamente, en el *Dictamen núm. 244, de 22 de agosto de 2003 (F4*), se estudiaba la Ley de 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo, en la que se habían introducido, vía enmienda parlamentaria, dos disposiciones finales con modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos. Se trataba, pues, de dos normas que no guardaban una relación ni directa ni indirecta con el contenido substancial de la Ley 23/2003; que no formaban parte del proyecto de ley que en su día presentó el Gobierno al Congreso, y cuya existencia ignoraba el título de la Ley, ya que no hacía ninguna referencia a las mismas. La argumentación principal del Consell Consultiu se basa en la relación directa que existe entre el principio de seguridad jurídica y el principio de publicidad de las normas. Así, éste último implica que las normas puedan ser conocidas de forma efectiva y no meramente formal, por sus aplicadores y por los ciudadanos en general. Es decir, que los sujetos tengan conocimiento de su existencia, sin que, para llegar a dicho conocimiento, deban efectuar esfuerzos superiores a los razonables. En consecuencia, la mera publicación en los diarios y boletines oficiales de un texto legal no puede ser suficiente para dar cumplimiento al principio de publicidad, si dicha publicación no permite un conocimiento real de todo el contenido de la norma y de la variedad material de los preceptos que integra. Por tanto, puede llegar a vulnerarse el citado principio constitucional si la norma es de imposible o muy difícil conocimiento. En el supuesto dictaminado, el Consell considera que la técnica legislativa utilizada ha de ser criticada sin paliativos, ya que habría sido suficiente con introducir en el título de la Ley 23/2003 la referencia a los textos legislativos que se modificaban, a fin de facilitar el cumplimiento del principio de publicidad de las normas (teniendo en cuenta, además, que uno de esos textos es derecho codificado). Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, el Dictamen concluye que no se puede llegar a afirmar que los preceptos sean de imposible o muy difícil conocimiento. Y ello, porque las modificaciones de las Leyes 40/2002 y 1/2000, que se llevan a cabo en las disposiciones finales segunda y tercera de la Ley 23/2003, están claramente identificadas, en preceptos diferenciados con un título identificativo de su contenido, que se puede entender que se integra en el título genérico de la Ley dictaminada.

2.- Antes de finalizar este breve análisis de la doctrina del Consell Consultiu elaborada con ocasión del estudio de la calidad de las leyes, resulta de interés mencionar el *Dictamen núm. 263, de 2 de marzo de 2004*. En él se examina la posible inconstitucionalidad formal de la Ley orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial y del Código Penal. La cuestión

concreta que planteaba dicha Ley era que la modificación penal a que hacía referencia el título de la misma y que introducía tres nuevos tipos delictivos, se había incorporado tardíamente al procedimiento de elaboración en el trámite de presentación de enmiendas en el Senado. Esta incorporación había sido a su vez el motivo para que un Grupo Parlamentario presentase una moción mediante la cual se proponía al Pleno de la Cámara que se pronunciase en contra de la admisión de la enmienda de adición a que se ha hecho referencia. Dicha moción fue, no obstante, desestimada por la Mesa del Senado.

En la línea de lo expuesto, una de las primeras cuestiones que aborda el Dictamen es la del derecho de enmienda, su función parlamentaria y su regulación en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas, principalmente en el del Senado. En este sentido, el Consell considera el derecho de enmienda como un medio de participación en la elaboración de la ley, que forma parte de los derechos que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria y que, por tanto, se integra en el denominado *ius officium* del cargo público representativo, protegido por el derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

Seguidamente, el Dictamen analiza la importancia del procedimiento parlamentario en la elaboración de las leyes, como garantía del pluralismo político y de la participación efectiva y fundamentada de todas las fuerzas políticas durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley. En este contexto hace referencia al "canon normativo del Reglamento parlamentario", al que considera como una especie de supralegalidad parlamentaria, que los miembros de las Cámaras han de observar a lo largo del procedimiento legislativo. El incumplimiento de dicha supralegalidad, en el caso de ser muy grave, podría comportar la inconstitucionalidad formal de la ley y, con mayor motivo, en un caso como el que se dictamina, en el que se trata de Derecho codificado penal. En relación con lo anterior, el Consell pone de relieve la necesidad de una delimitación material del contenido de las enmiendas, que deberían guardar una conexión material y respetar un canon de congruencia con el objeto de la proposición o el proyecto de ley en tramitación. Se trata, pues, de que exista una relación de homogeneidad, que no de identidad, entre el objeto de la enmienda y el texto normativo enmendado. Sobre esta cuestión también se hace referencia al Derecho comparado y, concretamente, a la figura de los *cavaliers legislatifs* del Derecho francés, que no son otra cosa que la incorporación, vía enmienda, de materias ajenas al contenido de un proyecto de ley, que pueden ser revisados por el *Conseil Constitutionnel*, incluso de oficio.

Otros aspectos que trata el Dictamen se refieren a la distinción que necesariamente debe existir entre la iniciativa legislativa y la enmienda, de modo que la ilimitación material de esta última no permita intercambiar los papeles de una u otra; al alcance del principio del pluralismo político en el curso de la tramitación parlamentaria; al análisis de los artículos 87 y 88 CE, y a la verificación de si, en el caso dictaminado, se ha producido un fraude al procedimiento parlamentario que constituya, realmente, un vicio suficientemente grave como para considerar que, por esta razón, la Ley orgánica 20/2003 es inconstitucional.

Llegados a este punto, cabe destacar que en este Dictamen, a diferencia de los supuestos anteriormente analizados, el Consell Consultiu llega a la conclusión de inconstitucionalidad de la ley dictaminada, en base a los siguientes motivos: la decisión de la Mesa del Senado de admitir la enmienda incongruente se considera arbitraria y contraria al artículo 9.3 CE; en el procedimiento legislativo se cambia radicalmente el objeto del proyecto de ley en tramitación, en una fase tan avanzada, que no permite a los grupos parlamentarios ni diputados presentar enmiendas alternativas (totales o parciales) al nuevo contenido del texto, teniendo pues lugar un uso abusivo del derecho de enmienda. Todo ello comporta: la vulneración del principio del pluralismo político inherente al procedimiento legislativo propio de un Estado democrático (art. 1.1 CE); la vulneración de los Reglamentos parlamentarios al utilizar el derecho de enmienda como si de una iniciativa legislativa se tratase pero sin permitir el uso de las garantías parlamentarias que a ésta acompañan y, finalmente, la vulneración del artículo 23.2 CE, en cuanto al ejercicio en condiciones de igualdad de los cargos representativos.

# LA TÉCNICA NORMATIVA EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ISLAS BALEARES

**Pere Ollers Vives**
Técnico jurídico del Consejo Consultivo de las Islas Baleares
Profesor asociado de Derecho Constitucional. Universidad Illes Balears

La Ley reguladora del órgano consultivo balear, Ley 5/1993, de 15 de junio, dispone el parámetro para el examen de los proyectos normativos basado en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. En nuestro derecho autonómico se excluye —artículo 3.3 de dicha Ley— la valoración de oportunidad o conveniencia a no ser que «así lo solicite expresamente la autoridad que formule la consulta», lo que, adelantamos ya, no ocurre en la práctica. En cuanto a la memoria anual que eleva el Consejo Consultivo al «Consejo de Gobierno» (señala la Ley), se mueve en unos márgenes más amplios basados en que puede presentar también las sugerencias que estime convenientes para «mejorar la actuación administrativa».

Ello no obstante, la técnica legislativa y la técnica normativa (más propiamente puesto que son mayoría los supuestos de examen de proyectos de decreto y de orden, esto es, los reglamentos emanados del ejecutivo) vienen siendo consideradas cuestiones que, en mayor o menor medida, traban con el principio constitucional de seguridad jurídica su importancia aunque, en la mayoría de ocasiones, sin trascender a la consideración de esencial pero sí de mejora en la redacción de la norma para beneficio de los ciudadanos.

En el Consejo Consultivo balear la técnica normativa ha sido objeto de atención desde el año mismo de su creación, 1993. Baste citar uno de los primeros dictámenes, el 4/1993, que ya plantea cuestiones de mejora de la disposición en términos elocuentes: «[…] una modificación parcial del procedimiento general, debería reflejarse en la nueva norma cómo queda éste. Y ello debido a razones de seguridad jurídica e incluso motivos meramente pedagógicos».

Sin llegar a formular un corpus doctrinal muy extenso —por razones obvias— es cierto que, a la vista de los dictámenes sobre proyectos normativos, se han formulado observaciones, con la cualidad de no esenciales en su mayoría, que, apelando o no a la técnica normativa, velan por distintos aspectos.

En primer lugar, y siendo muchas veces ciertamente de detalle, se atienden a **las cuestiones lingüísticas**, sin olvidar que las normas se publican en ambos idiomas oficiales en las Islas Baleares. Así en los dictámenes 12/1993, 11/1994, 24/1996, 3/1997, 20/1998, 49/1999, 16/2005, a modo de ejemplo. Sin dejar el aspecto lingüístico, más recientemente, el Consejo Consultivo ha tenido que salir al paso

del excesivo uso del lenguaje genérico bajo premisas igualitaristas no siempre apoyadas por las instituciones que velan por la lengua (tanto desde la perspectiva del catalán como del castellano). Así se ha recordado, por ejemplo, que el empleo de «el consejero o la consejera» o «la persona titular de la Consejería» puede ser perjudicial para el correcto entendimiento de la norma sin ser necesario. El Consejo recuerda que, de acuerdo con las normas lingüísticas, el masculino facilita el significado genérico, como en la Constitución y en otros cuerpos legales. Así en el Dictamen 20/1998 ya se señala: «sería más conveniente utilizar el masculino, que es el genérico habitualmente utilizado con independencia del sexo concreto de la persona que desempeña la responsabilidad pública (a modo de ejemplo, recordemos el tenor de los preceptos constitucionales». Ahondando en el tema, en un reciente dictamen (141/2006), este apartado ha merecido la siguiente consideración:

*«Desde igual perspectiva [desde la técnica normativa], llama poderosamente la atención la utilización, reiterativa hasta el agotamiento, de las expresiones «director o directora», «monitor o monitora», y «técnico/a», en lo que ha venido en llamarse «lenguaje no sexista». A este respecto el Consejo de Estado tiene establecida la doctrina ?a la que este Consejo Consultivo se adhiere y hace suya? plasmada en su Dictamen de 6 de mayo de 2004 (exp. núm. 542/2004), que dice lo siguiente:*

*Cabe observar la innecesariedad de utilizar las fórmulas «directores y directoras», «profesores y profesoras» y «padres y madres» en el Decreto proyectado. En la Gramática de la Lengua Española publicada por la Real Academia Española se aclara que «cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros, lo que se emplea en la expresión es el significante propio del masculino». En una norma jurídica, ello no comporta discriminación alguna para las personas de sexo femenino, aunque tampoco quepa formular otra objeción al empleo de tales fórmulas que la de dificultar la lectura de los preceptos a los que afecta.*

*Y añade el Alto Órgano Consultivo del Estado en su Dictamen de 18 de noviembre de 2004 (exp. núm. 2374/2004):*

*Tiene que haber un límite, fundado en los perfiles razonables de las cosas, para que, como queda dicho, el propósito de eliminar inercias sexistas en el lenguaje no conduzca a contradecir las reglas del idioma ni llegue a formulaciones tan rebuscadas como llamativas y farragosas. Este tipo de sistemas innovadores de expresión deben ser ponderados en relación con otro interés público, no menor, como es el de que, junto con la necesidad de que el lenguaje no resulte anti-femenino ni anti-nada, se preserven las reglas del castellano, según las cuales, por razones históricas tanto como lógicas, resulta correcto utilizar el masculino para referirse a la vez, sin ningún desdén para nadie, a los dos sexos.»*

En segundo lugar, se aborda **la redacción de la norma desde la perspectiva sistemática**, esto es, la correcta ubicación de los preceptos en la norma y una estructura normativa adecuada. En este tipo de observaciones ocupan un buen número las dedicadas a colocación y denominación de preceptos, numeración, orden

expositivo, títulos de las partes del reglamento y el tratamiento de las disposiciones adicionales, derogatorias, transitorias y finales, dejando al margen, aquí, los aspectos de fondo sobre éstas. Así, por ejemplo, en el Dictamen 69/1999 se lee: «sería más lógico ubicar la disposición derogatoria antes de las disposiciones finales». Por ejemplo son de ver las siguientes consideraciones:

*«El Proyecto de Decreto que crea este Servicio de Prevención consta de una exposición de motivos, diecisiete artículos (agrupados en tres capítulos), una disposición adicional y una disposición final. Siguiendo una técnica normativa bastante usual en los últimos tiempos, y que tiene a su favor una mejor visualización del contenido de la norma, se ha puesto un rótulo a cada artículo, el cual nos da noticia de su contenido básico.»*

[Dictamen 23/2001].

*«Desde un punto de vista estrictamente formal, convendría, en primer lugar, no utilizar la expresión «Exposición de Motivos», ni ninguna otra, para encabezar aquello que, según el artículo 39.4 de la Ley del Gobierno, es realmente un preámbulo.*

*También sería conveniente, desde el punto de vista de una buena técnica normativa, no incluir, en un solo artículo, un número tan elevado de apartados de contenido diverso, cómo sucede en los artículos 2 y 10. Asimismo, el órgano promotor de la norma tendría que suprimir la constante reiteración de la expresión «Universidad de las Illes Balears», o bien «UIB», que figura en el texto proyectado más de ciento veinte veces.*

*Finalmente, en el caso de las disposiciones transitorias, adicionales y finales, sería preferible denominarlas con su calificativo ordinal (primera, segunda, etc., y no 1, 2, 3...), para que no parezcan párrafos de la misma disposición. Respecto de la disposición derogatoria, ya que es única, podría eliminarse este adjetivo de su enunciado.»*

[Dictamen 55/2002].

*«Hay que tener en cuenta que el art. 39.4 de la Ley 4/2001 señala que los reglamentos pueden incluir un preámbulo que se ha de limitar a expresar la finalidad de la regulación y el marco normativo que la habilita, debiendo por tanto ser ésta la denominación que se utilice y no la de exposición de motivos.*

*Por otra parte, según la técnica normativa habitual y correcta, no se han de dividir los títulos directamente en secciones, sino en capítulos y éstos, en su caso, en secciones, siendo recomendable que así se haga para continuar con la práctica generalmente admitida.»*

[Dictamen 73/2002].

*«En cuanto a la estructura de Proyecto de decreto, una técnica normativa correcta excluye que pueda mantenerse el sistema utilizado, consistente en que los artículos 3 a 8 del mismo, ambos inclusive, se limitan a remitir la regulación de la materia a que se refieren a los apartados correspondientes del anexo. Para evitar inútiles repeticiones, facilitar la comprensión de la norma y adaptarse a la técnica*

*generalmente utilizada, lo procedente es agrupar dichos artículos en uno sólo por el que se aprueba el citado anexo con el carácter de disposición reglamentaria.»*

[Dictamen 93/2002; igualmente en el Dictamen 100/2002].

*«Finalmente, hay que referirse a las disposiciones transitorias, adicionales y finales. Una técnica normativa depurada exige que esta clase de disposiciones figuren justo después del artículo único del Decreto Legislativo y no como parte del texto refundido. Menos permite todavía la duplicidad de la disposición final única, referida a la entrada en vigor de la norma, que aparece recogida antes y después del texto refundido.»*

[Dictamen 96/2002, sobre un Proyecto de decreto legislativo].

*«A lo largo del texto de la Orden (artículos 5, 9.1, 9.2, 17.1, y 20), se hace referencia a la Ley 5/2002, de 21 de junio, siempre con el añadido "modificada por la Ley 6/2004, de 23 de diciembre", lo que constituye una reiteración innecesaria. Cuando en un texto normativo se hace cita de una disposición legal, obviamente, ha de entenderse que se hace referencia al texto en vigor, sin que sea adecuado, desde la perspectiva de técnica legislativa, la alusión reiterada al hecho de su reforma o modificación. Por ello, una vez que en el preámbulo se ha dejado constancia de la modificación introducida por la Ley 6/2004 en la repetida Ley 5/2002, resulta conveniente omitir en el articulado la referencia a tal cambio normativo.»*

[Dictamen 173/2005].

*«El Consejo Consultivo considera mejorable la técnica normativa de incorporar sólo una derogación expresa y genérica (que se fundamenta en la jerarquía normativa y que no innova en nada el ordenamiento). Si, además, resulta que normas de inferior o igual rango quedan en entredicho, es misión del titular de la potestad reglamentaria facilitar su conocimiento, de acuerdo con el artículo 9.3 de la Constitución.»*

[Dictamen 77/2006].

En tercer lugar, es objeto de atención del Consejo Consultivo la cuestión del **procedimiento de elaboración de disposiciones generales** desde el prisma que se califica de técnica normativa. La cuestión estriba en que, en opinión de muchos dictámenes, que conforman una asentada doctrina, la tramitación previa a la consulta debe reunir todos los requisitos no sólo como cumplimiento formal del procedimiento esencial sino sobre todo desde la perspectiva de favorecer una buena técnica normativa, esto es, una deseable mejora, si no perfección, de las normas reglamentarias. Así podemos releer toques de atención al redactor en relación con los más variados aspectos procedimentales: la orden de inicio —en su momento— del consejero, la importancia de los trámites de audiencia y participación, el papel que se asigna al informe del Servicio Jurídico que debe servir de filtro interno de corrección en cada Consejería, y el cuidado de los extremos documentales en el expediente (aspecto que se imbrica en el modo de tramitar la consulta al órgano consultivo). Así mismo, la exigencia de que el informe de los secretarios generales, el último eslabón en el procedimiento, verse también sobre las alegaciones planteadas durante la

tramitación, aspecto de vital importancia para conocer el objetivo último de la norma proyectada. Véanse en los dictámenes siguientes muestras ejemplares:

*«Así pues, desde el punto de vista formal, que ha de analizarse previamente a las cuestiones de fondo que pueda suscitar el Decreto en ciernes, hay que tener en cuenta que la falta de identificación y firma del autor o autores de la justificación del Proyecto de decreto y de sus borradores iniciales, la ausencia de la previa orden de elaboración, la inexistencia en el expediente de los documentos acreditativos de las consultas formuladas y la emisión sin firma alguna del informe sobre las alegaciones, constituyen irregularidades procedimentales que la Administración ha de evitar, ya que una correcta técnica normativa y la necesaria garantía de legalidad exigen que la actuación de la Administración esté presidida en todo momento por el cumplimiento estricto y riguroso de las normas formales que la regulan.»*

[Dictamen 78/2000, de 10 de octubre].

*«Como ya ha tenido ocasión de expresar este Consell Consultiu con anterioridad, una correcta técnica normativa y la necesaria garantía de la legalidad exigen que la actuación de la Administración esté en todo momento presidida por el cumplimiento estricto y riguroso de las normas formales que la regulan y, en este sentido, el trámite de audiencia tiene que ser real y efectivo, no habiendo suficiente con dar la oportunidad a los interesados para expresar su opinión, sino que ésta debe ser razonablemente valorada por la Administración.»*

[Dictamen 88/2002; reiterando la doctrina de los dictámenes 78/2000, 6/2001, 11/2001 y 20/2001; en idéntico sentido el posterior Dictamen 20/2003].

En cuarto lugar, agrupamos una serie de dictámenes, más próximos en el tiempo, que centran su doctrina en la **redacción —y el contenido— del articulado de las normas**, desde una óptica de respeto a la separación ley-reglamento y de estricto encuadramiento de la potestad reglamentaria, temática que enlaza con el principio de legalidad y sus consecuencias. En efecto, cabe citar:

*«Desde el punto de vista de la buena técnica normativa, la repetición en una disposición de contenidos ya establecidos en normas de rango superior aparece como una deficiencia sobre la cual es oportuno llamar la atención del órgano consultado. Ahora bien, no hay, a nuestro entender, vicio de ilegalidad.»*

[Dictamen 19/2002].

*«Y aún cabría añadir, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, que la adaptación acometida por el Proyecto de decreto se lleva a cabo, en gran parte, mediante la reiteración de la normativa básica estatal, utilizando, por tanto, una técnica normativa que merece abierta crítica.*

*[Conclusión 3a] El contenido del Proyecto de decreto resulta, en su totalidad, adecuado al ordenamiento jurídico. No obstante la lógica demanda que se altere el orden de los apartados 1 y 2 del artículo 2.3º, en virtud del cual se añade un nuevo artículo 3.bis al Decreto 92/1989, de 19 de octubre.»*

[Dictamen 61/2003].

*«También en este mismo precepto, la última frase es totalmente superflua, dado que el respeto absoluto al principio constitucional de la autonomía universitaria no parece que, en buena técnica normativa, deba proclamarse en una norma de carácter reglamentario.»*

[Dictamen 64/2003, en idéntico sentido insiste también el Dictamen 130/2003].

*«En el párrafo 8 del artículo 5.1, figura la expresión «es recomana a més el següent» [se recomienda además lo siguiente]. Debe señalarse que esta expresión evidencia una deficiente técnica normativa, consistente en efectuar recomendaciones sin carácter imperativo. Por ello, obviamente, dicha frase debe ser suprimida del texto del Proyecto de orden.*

*Por otra parte debería procederse a una nueva redacción del citado artículo, numerando y ordenando correctamente sus distintos apartados, al objeto de hacer más inteligible el contenido del mismo.»*

[Dictamen 146/2003].

*«Con carácter general debe advertirse que constituye una deficiente técnica normativa la reiteración del contenido de lo básico que no resulte imprescindible para la coherencia y correcta inteligencia de la regulación de desarrollo que se acomete. A tal efecto, el art. 2 reproduce todas las definiciones contenidas en el art. 2 del RD 209/2002.»*

[Dictamen 28/2005].

En quinto lugar cabe citar ciertas consideraciones que ha efectuado el Consejo en relación con **la norma y su posición en el ordenamiento jurídico**. Ello ha motivado pronunciamientos de recomendación o sugerencia al promotor de la norma (en general, una consejería). Así, por ejemplo, el Dictamen 1/2006, en materia de normativa de juego, concluye que:

*«El Consejo Consultivo cree que un fenómeno de dispersión se aprecia al sobrevenir como actividad insoslayable la de lectura e interpretación de normas enclavadas en ordenamientos diferentes, lo cual entraña siempre dificultades de entendimiento y riesgos de contradicción. En verdad, una labor unificadora encaminada a que fuese un único cuerpo normativo el que imperara en las Illes Balears en materia de juego, a nivel reglamentario, constituiría objetivo legítimo de la Administración Autonómica, pero lo que no puede olvidar este Cuerpo Asesor es que el apartado 2 del art. 3° de la Ley que lo regula dice así en punto a los dictámenes que emita:*

*«Únicamente [los dictámenes] podrán contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia cuando así lo solicite expresamente la Autoridad que formule la consulta»*

*Es obvio que en la presente ocasión tal solicitud no se ha articulado y, por tanto, el parecer expuesto en los párrafos anteriores no puede traducirse en consecuencia jurídica de especie alguna respecto al presente dictamen susceptible de influir en la decisión de la Presidencia de las Illes Balears.»*

En el reciente Dictamen 173/2006, se contienen apreciaciones de este tipo:

*«El artículo 4.2 contiene una norma superflua al señalar que «Reglamentariamente se podrán regular los requisitos y régimen jurídico para la interconexión de máquinas recreativas con premio programado o de tipo B entre los distintos establecimientos de juego autorizados». La potestad reglamentaria del gobierno no necesita ser habilitada y, menos aún, por otro reglamento de idéntico rango. La norma transcrita nada añade a dicha potestad general reglamentaria que, obviamente, podrá acometer la regulación pretendida aunque no se indique expresamente. En cambio, si lo que se pretende es habilitar al Consejero de Interior para que por sí sólo lleve a cabo dicho desarrollo reglamentario, debería regularse como disposición adicional que contuviera la debida autorización expresa al efecto.»*

De acuerdo con los dictámenes precedentes, el Consejo Consultivo no deja trascender las consideraciones sobre técnica normativa más allá de una propuesta de mejora de redacción o de interpretación del ordenamiento jurídico, sin reflejo en la esencialidad de su parecer, lo que obligaría a una toma de posición en el ejecutivo. Ello no obstante, en algún dictamen, por la larga secuencia de consultas que versan sobre un mismo tipo de proyectos, el Consejo ha optado por dotar de sustancialidad el parecer emitido. Así ocurrió en el Dictamen 85/2004, de 2 de julio, que por esta característica marca un punto de inflexión en la doctrina. Se sigue la línea de muchos dictámenes anteriores y el Consejo Consultivo llega, quizá por la reiteración en el error, a una conclusión más drástica:

*«No obstante tenemos que subrayar que las consideraciones basadas en la técnica legislativa, que se formulan con el objetivo de mejorar la técnica y la redacción de las normas y, muy especialmente, de proporcionar seguridad en la interpretación y la aplicación del derecho, no se incluyen entre las valoraciones de oportunidad o conveniencia, sino que forman parte de la tarea institucional proclamada en el artículo 2 de nuestra Ley reguladora.*

*Esta reforma […] sin explicitar si constituyen auténticas novedades o bien si son reiteración de normas ya vigentes en el Decreto anterior o en otras disposiciones […]. Esta técnica resulta criticable ya que dificulta notablemente la tarea que corresponde efectuar tanto al aplicador como al intérprete y, de esta manera, puede afectar al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, tal como ya pusimos de manifiesto en el Dictamen 95/2000 […].*

*Desde el punto de vista de las relaciones ley-reglamento, la propuesta normativa que nos ocupa ha recibido críticas que consideramos justificadas, a partir de la evidencia que reproduce literalmente numerosos preceptos de rango legal, sin que lo exijan razones fundamentadas de sistemática o de mejora de la interpretación. [Se cita también el Dictamen 44/1998 y el 64/2003]*

*[Conclusiones]*

*4a. De acuerdo con los razonamientos expuestos […] el Consejo Consultivo no puede dar su conformidad a la técnica normativa utilizada en la propuesta de desarrollo de la legislación financiera y presupuestaria de la comunidad autónoma.»*

En doctrina de la etapa más reciente, se opta, a criterio del ponente, por una consideración jurídica íntegramente dedicada a los temas de técnica normativa bajo diferentes prismas de análisis de la norma, sin carácter esencial. Es muestra ejemplar el Dictamen 143/2006:

*«También, aunque éstas sin la cualidad de esenciales y desde un punto de vista de técnica normativa, se efectúan las siguientes observaciones:*

*a) El artículo 11.1, párrafo tercero, habilita a la consejera del ramo para desarrollar determinados aspectos de la norma proyectada, lo que constituye materia propia de la disposición adicional que también contempla tal habilitación, en general, y donde tiene mejor acomodo; por lo que dicho párrafo debería suprimirse.*

*b) En la disposición adicional se confiere la facultad de desarrollar el Decreto proyectado a la «Conselleria amb competència en matèria de transports» [consejería con competencia en materia de transportes], expresión que resulta incorrecta, habida cuenta de que el ordenamiento jurídico se articula «por el presente» y ha de ajustarse al «presente orgánico». Conviene, pues, reformar el precepto puntualizando que la «Conselleria amb competència» es la «d'Obres Públiques, Habitatge i Transports» [Obras Públicas, Vivienda y Transportes], ya que hay que estar a las denominaciones actuales.*

*c) También es oportuno dar nueva redacción a la disposición derogatoria, ya que en la actual resulta superflua la primera frase «una vegada que entri en vigor» [una vez que entre en vigor], ya que ello constituye una obviedad; y, por otro lado, habría que extender el efecto derogatorio no sólo a las «disposicions de rang inferior», sino a las de «rang igual o inferior».*

*d) En cuanto a la disposición final en la que se previene la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación en el BOIB, hemos de advertir que, en general, no es recomendable, por respeto a la seguridad jurídica, que una norma que ultima y concreta la tipificación de diversas infracciones administrativas ?aunque lo sea por simple remisión a la LOTT? entre en vigor con inmediatez a su publicación oficial, siendo conveniente un periodo de vacatio legis.»* [Dictamen 143/2006, Proyecto de decreto de regulación de los transportes turísticos]

Llegados a este punto, ninguna duda cabe que para el Consejo Consultivo de las Islas Baleares las cuestiones de técnica normativa merecen atención y son objeto de debate al igual que las llamadas cuestiones de legalidad y de fondo, de honda tradición en la llamada administración consultiva. El cambio, a nuestro entender, se produce a partir de las vigentes normas procedimentales junto con su interpretación de acuerdo con la Constitución (por ejemplo, la Ley balear 4/2001, de 26 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares). En estas normas cobran especial valor los principios generales de seguridad jurídica, buena fe y transparencia que deben presidir las actuaciones de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, quienes son en definitiva los destinatarios de las normas jurídicas. En este contexto, el Consejo Consultivo balear ha optado, aunque con el matiz de la no esencialidad (excepto en ocasiones contadas), por realizar una serie de sugerencias y recomendaciones al Gobierno y a los consejeros a la hora de dictar los reglamentos, atribuyéndoles cada vez más importancia.

En la memoria anual última referida a 2004 y 2003, no se hace mención expresa de la técnica normativa en el apartado de sugerencias. No obstante, sí se refiere el Consejo a la necesidad de afianzar el cumplimiento del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, en línea con algunos de los dictámenes que hemos expuesto.

Palma, 20 de noviembre de 2006.

# CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
# DE LA COMUNITAT VALENCIANA

## Dictamen 785/2006

*Proyecto de Decreto del Consell de la Generalitat por el que se regula el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*

**I**

**ANTECEDENTES**

**Único.-** […]

**II**

**CONSIDERACIONES**

**Primera.- Sobre el carácter del dictamen.**

[…] se solicita dictamen sobre la legalidad del texto remitido así como sobre la nueva denominación del Diari Oficial.

**Segunda.- Objeto de la norma proyectada y competencia de la Generalitat.**

El proyecto de Decreto remitido tiene por objeto la ordenación del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. En su regulación destaca, fundamentalmente, la sustitución del soporte papel del Diari Oficial de la Generalitat por el soporte o formato electrónico.

En su parte expositiva se argumenta la modificación que se propone del modo siguiente:

*"Desde la publicación del primer número del Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, el 19 de mayo de 1978, hasta nuestros días, el Diari Oficial ha experimentado una gran evolución tanto cuantitativa como cualitativa, alcanzando el pasado año 2005 la edición de un total de 41.872 páginas donde se publicaron más de 14.500 documentos.*

*Mediante el Decreto 6/1997, de 28 de enero, se llevó a cabo una importante modificación de la regulación del Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, dirigida a iniciar el proceso de modernización del mismo, motivada por la incorporación de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de la Administración. Esta modernización ha permitido que en estos últimos años se haya alcanzado, con los mismos medios materiales y humanos, una importante producción diaria, siendo el Diari Oficial uno de los diarios oficiales autonómicos con mayor número de páginas y documentos publicados anualmente.*

*En la actualidad, la generalización del uso de estas nuevas tecnologías nos permite diseñar un nuevo Diari Oficial, que -con todas las garantías jurídicas- optimiza los procesos de producción y permitirá una mayor difusión y aproxima-*

*ción de la normativa autonómica a los ciudadanos.*

*En este sentido, es especialmente relevante la reducción paulatina durante los últimos años de los suscriptores del Diari Oficial en papel y el incremento inversamente proporcional de los correspondientes al Diari en la versión creada por la Generalitat para Internet. Por ejemplificar lo citado, es suficiente decir que en el segundo semestre de 2006 el número de suscriptores del Diari en Internet superaba los 5000 y los del Diari en papel apenas superaban el millar, siendo la propia administración autonómica, titular del ochenta por ciento de las mencionadas suscripciones.*

*Mediante esta nueva regulación, pionera en España, se sustituye el tradicional DOGV en formato papel, con un alto coste económico y ecológico, por una edición electrónica, como única válida y autentica, accesible a todos los ciudadanos de forma libre y gratuita.*

*Esta edición electrónica se realizará diariamente a través de la página Web del propio Diari Oficial, dentro del portal de la Generalitat, permitiendo a los ciudadanos su acceso de forma simple y facilitando en todo caso copias autenticas de los documentos publicados, firmados electrónicamente. Para ello, se cuenta con la participación de la Autoritat de Certificació de la Comunitat Valenciana (ACCV), en el ejercicio de sus funciones, para la custodia y conservación de los documentos electrónicos originales.*

*La Autoritat de Certificació de la Comunitat Valenciana (ACCV) es el Ente Prestador de Servicios de Certificación Electrónica de la Comunidad Valenciana, constituido mediante la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat.*

*La ACCV proporciona a los ciudadanos, las empresas y las Administraciones Públicas los mecanismos de identificación telemática segura en los trámites administrativos a través de Internet: los certificados digitales y las tecnologías asociadas. Los certificados emitidos y el resto de servicios que la ACCV presta se ajustan a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.*

(...)

*Con ello, además de la difusión universal, sin límites temporales ni territoriales, también se alcanzan otros importantes objetivos como son la simplificación de los procesos de producción, la reducción de los tiempos de edición, la racionalización del gasto y la difusión gratuita del boletín.*

*La aprobación de la modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana posibilita el cambio de denominación del Diari Oficial, que se identifica como Diari Oficial de la Comunital Valenciana, en adelante DOCV.*

*Este cambio además, se encuentra plenamente justificado, para determinar con mayor precisión la verdadera naturaleza de este medio como publicación oficial de ámbito autonómico, con capacidad para incluir no sólo inserciones de la propia Generalitat, sino también las correspondientes a las corporaciones locales, así como las de otros organismos, instituciones y entidades, tanto de carácter público como privado".*

Por otro lado, nada obsta para que al amparo de la competencia en materia de

organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.2 CE y 49.1 del Estatuto) y de conformidad con lo establecido en los artículos 22.e) y 40.1 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, se proceda por el Consell a la elaboración y aprobación del presente proyecto de Decreto.

**Tercera.- Procedimiento.**

El artículo 49 bis de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano contiene la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

De conformidad con dicha normativa se elaboró por el Director General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno la Memoria sobre la necesidad de una nueva reglamentación del Diari Oficial de la Generalitat.

El Jefe del Área de Asesoramiento Jurídico del Gabinete Jurídico de la Generalitat emitió, en fecha 17 de enero de 2005, informe acerca de la viabilidad jurídica de llevar a cabo la edición electrónica del DOGV y la desaparición de dicha Edición en papel.

El 31 de octubre de 2006, el Director General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno suscribió memoria económica, en la que se recoge el detalle de los gastos e ingresos presupuestarios que previsiblemente conllevará la entrada en vigor de la norma proyectada. En el informe se concluye que *"(...) hay un claro impacto económico a favor de la Generalitat, ya que se suprimirá un gasto anual de 960.000 euros. Mientras que sólo se dejará de ingresar las tasas por suscripciones en formato papel* (208.864,94 euros) *y se mantendrán las tasas por inserción de anuncios y por suscripción en formato microfichas y cd-rom·"*. Por ello, no se interesó Informe Económico al que se refiere el artículo 28-bis del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública, al no resultar preceptivo.

Por último, el Director General de la Abogacía General de la Generalitat emitió, en fecha 31 de octubre de 2006, informe favorable en relación con la norma proyectada.

**Cuarta. Estructura y contenido.**

El texto sometido a consulta se estructura en un parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 19 artículos, agrupados en cinco Capítulos, una parte final constituida por una Disposición Derogatoria, y dos Finales.

El enunciado de los preceptos y capítulos proyectados son los siguientes:

*Capítulo I. Disposiciones Generales.*
*Artículo 1. Publicación Oficial.*
*Artículo 2. Edición y Publicación.*
*Artículo 3. Estructura del Diari Oficial de la Comunidad Valenciana*
*Artículo 4. Ordenación de los documentos.*
*Artículo 5. Competencia.*

*Capítulo II. Documentos.*
*Artículo 6. Presentación.*
*Artículo 7. Solicitud de Publicación.*
*Artículo 8. Soportes Admitidos.*
*Artículo 9. Requisitos formales de los documentos.*
*Artículo 10. Confidencialidad.*

*Capítulo III. Recepción de documentos.*
*Artículo 11. Supervisión y tramitación de los documentos.*

*Artículo 12. Subsanación y desistimiento.*
*Artículo 13. Tramitación.*

*Capítulo IV. Confección del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. (por error se indica III).*
*Artículo 14. Preparación de los documentos.*
*Artículo 15. Programación.*
*Artículo 16. Corrección de errores.*
*Artículo 17. Conservación.*

*Capítulo V (por error se indica IV)*
*Artículo 18. Abono de las inserciones.*
*Artículo 19. Distribución.*

La Disposición Derogatoria tiene por objeto la derogación del Decreto 6/1997, de 28 de enero, por el que se regula actualmente el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Las Disposiciones Finales Primera y Segunda tienen por objetos la atribución a la Dirección General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno la facultad de dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en la norma proyectada, y fijar como fecha de entrada en vigor de la norma el 1 de enero de 2007, respectivamente.

**Quinta.- El principio de publicidad y el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.**

**A)** El artículo 9.3 de la Constitución Española consagra el principio de publicidad de las normas. Como expresó el Tribunal Constitucional, en Sentencia 179/1989, *"esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy imposible conocimiento"*.

La exigencia de la expresada publicidad en la legislación ordinaria se encuentra, respecto de las leyes, en el artículo 2 del Código Civil que señala que *"las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispusiere otra cosa"*. La previsión es aplicable a toda clase de normas jurídicas según la tradicional interpretación de la jurisprudencia (STS de 19 de diciembre de 1958, entre otras). Además, la publicación en el Boletín Oficial del Estado se entiende, después de la Constitución de 1978 y de la subsiguiente promulgación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, referida a las normas estatales. Para las normas autonómicas habrá de estarse a lo que dispongan los citados Estatutos.

Como recuerda la doctrina, la primera norma que fijó como momento inicial de vigencia de las normas reglamentarias la de su publicación en la Gaceta fue la Real Orden de 22 de septiembre de 1836. Posteriormente, el sistema se consolidó, para todas las leyes y demás normas, con el Real Decreto de 9 de marzo de 1851.

Actualmente, respecto de las disposiciones administrativas el artículo 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC, dispone que *"para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda"*. El artículo 60 establece que *"los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente"*.

Los precitados preceptos vienen a imponer la necesaria publicidad de las normas y determinados actos en el correspondiente Diario Oficial.

Reconoce el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 179/1989, que *"la estructura del Estado prevista en la Constitución ha supuesto, lógicamente, una alteración en el esquema tradicional referido a los instrumentos oficiales de publicación de las normas jurídicas, debido a la efectiva asunción de competencias, por parte de las Comunidades Autónomas, y mediante los respectivos Estatutos, respecto a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE). Los diversos Estatutos de Autonomía, en efecto, han venido a disponer la publicación de las correspondientes normas autonómicas en sus propios "Boletines Oficiales"*.

La publicidad de la Ley se concibe, por tanto, como uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho. El fundamento que subyace en el desarrollo de la publicación radica en el principio de que nadie puede estar sujeto a normas que no hubiese tenido posibilidad de conocer. La publicidad constituye, por un lado, una garantía del ordenamiento jurídico, con la finalidad de asegurar la certeza del derecho; por otra, constituye también garantía de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), que únicamente se tiene cumplida cuando el ordenamiento jurídico garantiza la certeza de las normas. El principio de seguridad exige configurar la publicación como necesaria: sólo cuando el ciudadano conoce el momento a partir del cual las normas son eficaces, puede actuar con garantías. Entre la publicidad y la seguridad jurídica existe, por tanto, una estrecha relación.

**B)** El ordenamiento jurídico garantiza la publicidad de las normas y demás actos mediante su publicación en un diario oficial. Diari Oficial, Diario Oficial, Boletín Oficial, Gaceta Oficial o Periódico Oficial, son los nombres dados al instrumento de publicación que un Estado, Organización internacional o regional emplean para dar a conocer sus normas.

El primer diario oficial que se publicó en el mundo fue "La Gazzette" de Francia, el 30 de mayo de 1631. La Gazetta francesa que, como otras muchas ("La Gaceta de Madrid"), tomó su nombre de la moneda de cobre (*la gazzeta*) empleada en Italia para comprar la prensa.

En el concreto caso de la Comunitat Valenciana, el artículo 25.5 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, modificado por la Ley Orgánica 1/2006, establece que *"las leyes de la Generalitat serán promulgadas, en nombre del Rey, por su Presidente y publicadas, en las dos lenguas oficiales en el 'Diari Oficial de la Generalitat', en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el Boletín Oficial del Estado. Para su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el Diari Ofi-*

*cial de la Generalitat"*. El artículo 29.4 señala, por su parte, que *"todas las normas, disposiciones y actos emanados del Consell, que por su naturaleza lo exijan, serán publicados en el Diari Oficial de la Generalitat (...)"*

El Estatuto prescribe la publicación de las normas tanto en el Diari Oficial de la Generalitat como en el Boletín Oficial del Estado. Pero únicamente la primera aparece como condición para la eficacia de las normas, en la medida en que resulta determinante para su entrada en vigor.

El Diario Oficial de la Generalitat (DOGV) se encuentra regulado actualmente por el Decreto 6/1997, de 28 de enero, que supuso la derogación del anterior Decreto 142/1986, de 24 de noviembre, del Consell, sobre Ordenación del mencionado Diario Oficial. La parte expositiva del Decreto 6/1997 señala que *"el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana es el periódico que da publicidad a las disposiciones..."* Y su artículo 1 lo configura como *"el medio de esta Comunidad Autónoma a través del cual se publican las normas, convenios, resoluciones y actos de trámite cuya inserción se solicite por el órgano o autoridad competente de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente"*.

Por otro lado, el artículo 3.2 señala que *"la edición del DOGV se realizará <u>en soporte papel</u> y, en su caso, en microfichas o soporte informático, pudiendo transmitirse por cualquier medio al que se pueda acceder para el mejor servicio público"*. De conformidad con dicho precepto el soporte papel constituye la edición oficial del DOGV.

Respecto al formato que debe adoptar el instrumento oficial de publicidad (DOGV), no existe norma con rango de ley que imponga una determinada forma o medio de soporte (en papel, electrónico, etc.). El principio de publicidad no entraña, en sí mismo, el imperativo de su configuración en un soporte documental de papel u otro. La exigencia que impone la Constitución, así como la legislación ordinaria, es que se dé publicidad a las normas, como condición esencial de su eficacia, pero no arbitra ningún tipo concreto de medio material al respecto. Basta con que se articule un instrumento de difusión general que asegure el conocimiento de las normas por los ciudadanos.

Ya en la parte expositiva del actual Decreto 6/1997 se indica que *"se establece un régimen más preciso para las solicitudes de publicación y regula el formato del DOGV, previendo otros soportes distintos al papel, adecuándose a la implantación progresiva de nuevas técnicas en la gestión y edición del DOGV"*. En esta línea, el artículo 3. 2 refiere que la edición del DOGV se realizará *"en su caso, en microfichas o soporte informático, pudiendo transmitirse por cualquier medio al que se pueda acceder para el mejor servicio al público"*.

El proyecto de Decreto sometido a consulta supone la sustitución del tradicional DOGV en formato papel por una edición electrónica. El artículo 2.3 proyectado señala que *"el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana se publicará en formato electrónico como única versión, que tendrá la consideración de oficial y auténtica"*.

Es cierto que la evolución histórica determinó en un principio la publicación escrita de la ley como medio de facilitar su conocimiento por los ciudadanos,

pero la evolución de la tecnología ha dado entrada a otros medios que garantizan igualmente la difusión general.

**C)** Si bien la edición electrónica del Diari Oficial, como edición oficial, constituye una regulación novedosa respecto al ámbito estatal y autonómico, es de señalar que ya está presente en la regulación de los Boletines Oficiales de determinadas Provincias. Así, En el Preámbulo del Reglamento de Gestión del Boletín Oficial de la Provincia de Jaén se indica que *"son ejes básicos del cambio la supresión, con carácter general, del papel como medio de ejecución material del BOPJ (...)"* En esta línea, en el artículo 6 (Formato de edición) se señala que *"la edición oficial del BOPJ será en formato electrónico y podrá ser consultado por Internet"*. Se permite, no obstante, la suscripción voluntaria en soporte papel.

En el Preámbulo del Reglamento de Gestión del Boletín Oficial de la Provincia de Huesca se señala que *"la Diputación de Huesca tiene la voluntad de impulsar el avance tecnológico introduciendo la edición electrónica del boletín, suprimiendo, con carácter general, el papel como medio de ejecución material del mismo"*. En el artículo 6 (Formato de edición) se dispone que *"la edición oficial del BOPH será en formato electrónico consultable por Internet. 2. El BOPH en formato electrónico es de acceso universal y tiene carácter gratuito"*. De igual modo se prevé la suscripción voluntaria en soporte papel.

Es más, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión ordinaria del día 26 de julio de 2006, aprobó el Reglamento del Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid. En la Exposición de Motivos se señala, en aras a impulsar el empleo y aplicación de la técnica y medios electrónicos, informático y telemáticos, que *"la publicación del Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid se realizará en soporte electrónico o digital lo que facilitará la consulta y el acceso a su contenido"*.

**D)** Por cuanto antecede, este Órgano consultivo estima que el formato electrónico previsto para el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana garantiza la publicidad formal de las normas, por lo que nada obsta a la edición electrónica del instrumento oficial de publicación, al constituir un medio más de difusión general. Ni el artículo 9.3 de la Constitución ni el artículo 2.1 del Código Civil exigen que la publicación tenga que efectuarse en papel, sino que basta que se emplee un medio material que garantice la difusión general.

A modo de conclusión, y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, el proyecto de Decreto representa un avance en el desarrollo de los procesos de modernización de la Administración Pública, sin que exista impedimento jurídico al soporte informático del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

**Sexta.- La exigencia de plena accesibilidad en el conocimiento de las normas.**

**A)** Sin perjuicio de lo argumentado anteriormente, la cuestión que suscita la propuesta que prevé el proyecto de decreto remitido radica en si la edición electrónica, como única versión, garantiza en el momento actual no sólo el principio de publicidad formal, sino también su aspecto material; es decir, la accesibilidad de las normas a todos los ciudadanos.

En cuanto al requisito de la accesibilidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha expresado -Sentencias Malone de 27 de octubre de 1983, y Silver de 25 de marzo de 1983- que *"el ciudadano debe disponer de suficiente información sobre las normas jurídicas aplicables al caso"*. A tal fin, *"la norma aplicable ha de estar publicada en los cauces normales de difusión del Derecho en el Estado concreto o, como mínimo, tenerla a disposición de los ciudadanos"*.

Al respecto, es sabido que en los últimos años la sociedad de la información ha adquirido un enorme protagonismo en todos los ámbitos, y que cada vez son más los ciudadanos que utilizan diariamente los medios electrónicos, informáticos y telemáticos. El uso de estos medios ha sido cada vez más creciente y más seguro. Internet ofrece hoy la posibilidad de que sea una realidad el acceso desde un ordenador personal a todos los servicios que ofrecen las Administraciones Públicas. Se trata de hacer real el uso de Internet como mecanismo de comunicación entre la Administración Pública y los ciudadanos. Hoy por hoy, los beneficios que supone el uso de estos medios informáticos son la modernización de las Administraciones Públicas, la reducción de costes internos, la mejora de la eficiencia y la simplificación de procedimientos y la posible coordinación con iniciativas internas o internacionales similares, entre otros.

En esta línea, en su Memoria Justificativa de 31 de octubre de 2006, el Director General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno señala, entre las ventajas del soporte electrónico, las siguientes: reducción de costes; mantenimiento de ingresos generados por inserción en el DOGV; reducción de los tiempos de producción; reducción de los tiempos de publicación; agilidad y mejora de la accesibilidad: un DOGV más sencillo, donde se facilitará la búsqueda de documentos.

Además, la sociedad de la información está extendida en la ciudadanía. Los ciudadanos pueden acreditar su identidad y firmar electrónicamente, existiendo un marco legal para la tramitación electrónica mediante Internet y sistemas de gestión para tramitar expedientes, etc.

Por otro lado, respecto a si la publicación en soporte electrónico –y no en papel- cumple con el requisito de la accesibilidad, también ha tenido ocasión de pronunciarse la Comisión Europea de Derechos Humanos en su Decisión de inadmisibilidad Z. contra Austria de 13 de abril de 1988. En este caso, el demandante alegaba vulneración de una serie de derechos por la circunstancia de que las autoridades austriacas habían decidido publicar la legislación social únicamente en formato electrónico al que podían acceder los particulares pagando una suscripción. A juicio de la Comisión, el citado sistema garantizaba al demandante su derecho legal de acceso a la información jurídica y, además, las autoridades austriacas al optar por este sistema no habían limitado arbitrariamente el acceso a los usuarios teniendo en cuenta que ni el coste que comporta las exigencias técnicas ni el que exige el acceso a la información (la suscripción) eran excesivos.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las Sentencias Groppera Radio y otros de 28 de marzo de 1990 y Autronic de 22 de mayo de 1990, consideró cumplido por el Estado suizo el requisito de la accesibilidad de

las normas, en cuanto al Reglamento de Radiocomunicaciones, puesto que se indicaba al ciudadano "cómo se puede consultar o adquirir", aun cuando no se había publicado, dada su extensión ("más de mil páginas"), en la Recopilación Oficial de las Leyes Federales.

De esta forma, se estima que, el hecho de que se opte, como medio de ejecución material del Diario Oficial de la Comunitat Valenciana el formato o soporte electrónico, con supresión del soporte papel, no dificulta ni impide la accesibilidad de las normas por parte de los ciudadanos, ya que se trata de un instrumento que les permite en cualquier momento conocer y acceder al contenido de las normas que les obliga.

**B)** Ahora bien, atendiendo al estado de conocimiento informático actual del conjunto de los ciudadanos y con la pretensión de conseguir una total concienciación de éstos en el uso de los medios electrónicos, se estima que podría mantenerse, transitoriamente (por un periodo de tiempo), un sistema en el que conviviera junto con la edición oficial electrónica una edición en soporte papel. Durante dicho tiempo debería desplegarse una campaña publicitaria acerca de la sustitución del tradicional soporte papel por el formato electrónico. Una tarea importante e imprescindible es la comunicación al ciudadano para explicar los efectos y ventajas de la informatización del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana. De lo contrario el proyecto podría ocasionar malentendidos y resistencia.

En el informe del Jefe del Área de Asesoramiento Jurídico del Gabinete de la Generalitat se indica que *"se recomienda que el cambio normativo que amparara la nueva edición y su puesta en funcionamiento, vinieran acompañadas de una adecuada campaña de publicidad institucional que fuera concienciando a los ciudadanos sobre el futuro nuevo formato del Diari Oficial"*.

Es cierto que el proyecto de Decreto prevé "la impresión de copias simples", pero este Consell sugiere que, transitoriamente, convendría que se suministrara en formato papel (por sus mayores garantías frente a la copia simple), al menos, en determinados centros oficiales, si no se opta por la total coexistencia temporal del soporte papel y el soporte electrónico.

**C)** Por otro lado, se coincide, con el informe del Jefe del Área de Asesoramiento Jurídico, acerca de la necesidad de *"poner a disposición de los ciudadanos permanentemente (en los horarios de atención), ordenadores en los que se acceda constantemente a la edición electrónica para su consulta, ordenadores que deberían estar ubicados en el mayor número de sitios públicos posibles, como por ejemplo, el Llig, los edificios PROP, etc. También sería muy aconsejable suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas (Entidades Locales, Estado), con el fin de disponer de dichos accesos en sus respectivas sedes"*.

**Séptima.- La exigencia de la autenticidad e integridad del soporte electrónico.**

No debe olvidarse que el instrumento de difusión general por el que opte la Administración debe garantizar, no sólo la publicidad formal y material de las normas, sino también ha de dar "fe de su existencia y contenido" (STC 179/1989), lo que conlleva la necesidad de asegurar la autenticidad e integridad de su conte-

nido. En el artículo 2.3 proyectado se indica que el Diari Oficial *"se difundirá a través de la página Web oficial del Diari Oficial, en la dirección: hppt:/www.docv.gva.es, dentro del portal Web de la Generalitat, garantizado en todo caso la autenticidad e integridad de su contenido, así como su accesibilidad"*. Concretamente, para garantizar la autenticidad se cuenta con la intervención de la Autoridad de Certificació de la Comunitat Valenciana, que actúa en todo el proceso a modo de notario electrónico garantizado.

Constituye, por tanto, requisito imprescindible para la viabilidad del medio electrónico como soporte del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana que queden indudablemente garantizados los principios de autenticación (es decir, que la persona con quien nos comunicamos es quien dice ser) y de integridad (la seguridad de que el mensaje no ha sido alterado, lo que se obtiene mediante los formatos pdf).

Por tanto, ningún obstáculo se observa a la opción del formato electrónico desde la óptica de la exigencia de la autenticidad y la integridad.

**Octava.- La existencia de suscriptores del DOGV**.

Otra cuestión que suscita el proyecto de norma remitido, y que igualmente se plantea en el informe de 17 de enero de 2005 del Jefe del Área de Asesoramiento Jurídico del Gabinete de la Generalitat, es el relativo a los suscriptores del Diari Oficial de la Generalitat en soporte papel.

Efectivamente, el Diari Oficial cuenta actualmente con suscriptores que originaron, en el año 2006, unos ingresos a favor de la Generalitat, de 208.864,94 euros –según la Memoria económica que obra en el expediente-. Su régimen jurídico se prevé en los actuales artículos 17 y siguientes del Decreto 6/1997. Su renovación es automática salvo previa comunicación con un mes de antelación por parte del suscriptor.

Este Órgano consultivo interpreta que igual régimen de comunicación debe regir para la Generalitat, que no podrá finalizar la suscripción sin previo aviso. Además, y como se indica en el citado informe del Jefe del Área de Asesoramiento Jurídico del Gabinete de la Generalitat, la Administración "deberá practicar la devolución de oficio de las tasas ya devengadas en concepto de suscripciones al Diari Oficial".

Por otro lado, se sugiere la posibilidad de mantener un sistema mixto, en el que junto a la edición oficial electrónica se permita un servicio de suministro en formato papel, mediante suscripción voluntaria.

**Novena.- La denominación del Diari como Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.**

El primer instrumento oficial de publicación de las normas en el ámbito territorial de la actual Comunidad fue regulado en la etapa preautonómica por Orden de 18 de febrero de 1980, con el nombre de "Butlletí Oficial del Consell del País Valencià". Esta disposición derogó la Orden de Presidencia de 15 de enero de 1980.

Posteriormente, con la denominación de "Diario Oficial de la Generalitat Valenciana", se dictaron, sucesivamente, los Decretos 86/1983, de 18 de julio

y 142/1986, de 24 de noviembre, sobre ordenación del citado Diario. En el actual Decreto 6/1997, de 28 de enero, el instrumento oficial de difusión general se regula igualmente con la denominación de "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana". Es de señalar que el Estatuto de Autonomía, en su redacción anterior, se refería en los artículos 14.6 y 17.4 al "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana". Ello justificaría que se optara, en principio, por la locución empleada en los mencionados Decretos.

Tras la modificación del Estatuto, operada por la Ley Orgánica 1/2006, el artículo 25.5 señala que *"las Leyes serán publicadas (...) en el Diari Oficial de la Generalitat (...)"*. Igual sentido se expresa el artículo 29.4 en relación con las normas, disposiciones y actos del Consell.

Con arreglo a lo anteriormente expuesto, el nombre que, en principio, debería atribuirse al instrumento de publicación de las normas y demás actos debería ser el de "Diari Oficial de la Generalitat". No obstante, en el proyecto de Decreto remitido se opta por denominar a dicho instrumento como "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana". En el escrito de 31 de octubre de 2006 del Vicepresidente del Consell se pide expresamente el parecer del este Consell, como cuestión de oportunidad, acerca de ésta denominación.

Al respecto, estima este Consell que el hecho de que el Estatuto de Autonomía utilice la expresión "Diari Oficial de la Generalitat" lo es con el propósito de acuñar una denominación oficial, que no puede ser alterada por una disposición reglamentaria, por cuanto el Estatuto se ha inclinado por una denominación específica.

Se ha de añadir que con tal denominación no existe especial riesgo de confusión por cuanto que la publicación oficial de la Generalitat de Cataluña es *"Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya"* en acrónimo *"DOGC"*.

**Décima.- Análisis del Proyecto de Decreto.**

**A LA PARTE EXPOSITIVA.**

En el apartado undécimo deberían citarse, a efectos del cambio de denominación del Diari Oficial, los artículos 25.5 y 29.4 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2006.

En el último párrafo deberá incluirse la expresión "oído" o "conforme con el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana", según se atiendan o no las observaciones esenciales que puedan efectuarse en el presente dictamen. Además, debe sustituir la expresión "Vicepresidente de la Generalitat" por la de "Vicepresidente del Consell".

**Artículo 1. Publicación oficial.**

Al tiempo de definir el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana convendría citar los artículos 25.5 y 29.4 del Estatuto, que imponen la exigencia de publicidad de las leyes de Les Corts, así como de las normas, disposiciones y actos emanados del Consell, respectivamente.

**Artículo 2. Edición y Publicación.**

En el apartado 1 el término "Diariamente" se contradice con la previsión del

apartado 2 que señala que *"El Diari Oficial... se publicará todos los días del año, excepto los sábados, domingos y aquellos días declarados inhábiles..."*; por lo que debe suprimirse el término "Diariamente" del apartado 1.

En el apartado 2, segundo párrafo, el término "Presidencia" debe completarse del modo siguiente: "Presidencia de la Generalitat".

En el apartado 3, segundo párrafo, se hace constar que entre las formas de acreditar la publicación de anuncios, concursos, etc. sería conveniente incluir la expedición en soporte papel de copia autenticada por el propio órgano emisor del Diari que viniera a cumplir función semejante a las expedidas en soporte informático *"autentificadas mediante firma y certificación electrónica"*. Todo ello, en cualquier caso, a petición del interesado.

En el apartado 3, tercer párrafo, conviene sustituir la expresa mención a la Dirección General de Relaciones con las Cortes y del Secretariado del Gobierno, por la más genérica de "órganos competente" en relación con el Diari Oficial de la Generalitat, y ello en previsión de posibles cambios en la denominación del correspondiente órgano responsable. Esta observación cabe extenderla a los demás preceptos que citan expresamente a la referida Dirección General.

En el apartado 4, convendría sustituir "Comunidad Valenciana" por "Comunitat Valenciana".

**Artículo 6. Presentación**.

El contenido del apartado 2 referido a la tasa por inserciones debería trasladarse a efectos de mayor coherencia al artículo 18 proyectado, que regula el "abono de la(s) inserciones".

Por otro lado, la referencia al Decreto Legislativo 1/2005 debe ser hecha al Texto Refundido de la Ley de Tasas, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, al ser en éste en el que realmente se regulan las tasas por inserciones.

Además, teniendo en cuenta la extensión del citado texto Refundido debería citarse el precepto en el que se establecen las expresadas tasas.

**Artículo 7. Solicitud de publicación.**

En el apartado 4 debe suprimirse la referencia a que la solicitud *"se tendrá por no presentada"*, por cuanto el documento estará presentado a pesar de que no sea idóneo para corregir el ya presentado anteriormente, sin perjuicio de su ulterior publicación generando la tasa correspondiente.

**Artículo 8. Soportes admitidos.**

En el apartado b) último inciso se indica que los documentos recibidos mediante la aplicación de la página Web del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana "tendrán preferencia en el orden de publicación, así como una reducción en el coste de la tasa fijada para la inserción de documentos".

La preferencia establecida en el citado artículo 8.b) proyectado a favor de los documentos que se remitan por la citada página Web podría determinar el desplazamiento continuo de los documentos recibidos por otra vía, en tanto en cuanto se recibieran documentos por la expresada página, lo que resulta inadmisible.

Este Consejo estima que el orden de publicación ha de ser el cronológico atendiendo a la fecha de recepción de los documentos, tal como prevé el artículo 15.2 proyectado.

La preferencia que se proyecta a favor de los documentos recibidos por vía de la página Web solo podría establecerse en relación con los documentos que se reciban en un mismo día, teniendo en cuenta que, en todo caso, los que no resultasen publicados el día de su recepción tendrían preferencia respeto de los que se recibiesen con posterioridad, cualquiera que fuera su forma de remisión.

De esta forma, se estima que debe suprimirse la prioridad que, en orden a la publicación, se dispone a favor de los documentos que se reciban por vía de la página Web del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, o acomodarse dicha prioridad a la observación efectuada.

Por otro lado, en el último inciso del artículo 8.b) proyectado se señala que los documentos que se reciban por vía de la página Web del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana gozarán de *"una reducción en el coste de la tasa fijada para la inserción de documentos"*.

La reducción del coste de la tasa proyectada supone una modificación de los importes establecidos al respecto en el Texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, lo que exige que venga establecido por disposición legal, al no poseer la norma proyectada rango suficiente a tal fin. Debe, por tanto, suprimirse el inciso último del artículo 8 b) que se comenta.

Estas dos observaciones son **esenciales** a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell.

Por otra parte, en el apartado c) parece excesiva la obligación que se impone a quien carezca de medios telemáticos o informáticos, por lo que debe suprimirse. Téngase en cuenta, por otro lado, que no se establece (ni podría establecerse) consecuencia alguna a su inobservancia. Se sugiere que la presentación en soporte papel se acepte como absolutamente regular.

**Artículo 9. Requisitos formales de los documentos.**

El apartado 1 establece una preferencia en orden a la publicación a favor de los "documentos que se presenten redactados en las dos lenguas oficiales".

Al respecto, se estima que de igual modo a como se ha indicado respecto al artículo 8.b) proyectado, el orden de publicación ha de ser el cronológico atendiendo a la fecha de recepción de los documentos. La preferencia establecida en el artículo proyectado determinaría el desplazamiento de los documentos redactados en un solo idioma en tanto en cuanto existieran documentos redactados en los dos idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana pendientes de publicación, lo que resulta igualmente inadmisible. Sólo podría admitirse la preferencia en relación con los documentos que se reciban en un mismo día, gozando de prioridad los no publicados respecto de los recibidos con posterioridad. El problema puede ser especialmente significativo en el caso de particulares.

Así pues, debe procederse a la supresión de la preferencia que se comenta o adaptarse a la observación efectuada.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 73 del Reglamento de este Consell.

**Artículo 12. Subsanación y desistimiento.**

En el apartado 2 se indica que *"pasados dos meses desde la recepción en el Área de la Secretaría Administrativa del Consell, de una solicitud de publicación sin que se haya procedido a la publicación interesada, y en defecto de resolución expresa, se entendería desestimada dicha petición a los efectos de los recursos pertinentes"*.

Este precepto suscita una cuestión fundamental cual es las consecuencias o eficacia de la ausencia de publicación por inactividad de la Administración.

En primer lugar, es de señalar que la publicación de las normas y demás actos por parte de la Administración constituye una actuación administrativa de carácter material, en la que el órgano que la ejecuta no puede influir en el contenido de los textos. Se trata de un acto de ejecución, una actividad reglada de la Administración en la que no es posible la discrecionalidad.

Dicho esto, los efectos de la ausencia de publicación dependerán de quién sea el peticionario de la publicación. Así, en un sistema parlamentario, en el que el Ejecutivo necesita de la confianza del Parlamento para ejercer sus funciones, es difícil imaginar un enfrentamiento entre ambos, ante la ausencia de publicación. En todo caso, el Parlamento siempre contará con mecanismos de reacción contra la inactividad del Ejecutivo, incluso de naturaleza política.

Tratándose de peticiones procedentes de órganos u otras entidades de la Generalitat, la ausencia de inserción en el Diario Oficial de un acto, resolución o anuncio determinará un conflicto que deberá ser resuelto en el seno de la propia Administración.

Por ello, si lo que pretende el precepto proyectado es regular los efectos de la inactividad cuando se trate de peticiones procedentes de particulares, Ayuntamientos u otras entidades, es de advertir que la inactividad de la Administración autonómica en la práctica de la publicación dará lugar al oportuno recurso por inactividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ello no significa que en determinados casos pueda rechazarse la solicitud de publicación, por ejemplo, cuando se trate de disposiciones o actos que no sean objeto de inserción en el Diari Oficial. Ahora bien, no es posible, como prevé el apartado proyectado, la desestimación por inactividad de la Administración ya que, en todo caso, salvo disposición legal o normativa comunitaria en contrario, la falta de resolución expresa de una solicitud determina, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre procedimiento administrativo, la estimación de la correspondiente solicitud.

De esta forma, debe suprimirse el apartado que se comenta relativo a la eficacia de la inactividad del Área de la Secretaría Administrativa del Consell, al no ser posible establecer un efecto de desestimación por silencio en una norma reglamentaria como la que se proyecta.

Esta observación es **esencial**, a los efectos del artículo 73 del Reglamento de ese Consell.

No obstante, debe mantenerse un plazo en el que el órgano competente debe pro-

ceder a practicar la inserción en el DOCV. El plazo de dos meses que parece fijar el artículo 12.2 proyectado se estima excesivo. Además, debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, como ocurre con la publicación de las leyes (art. 25.5 del Estatuto), se prevé un plazo determinado (quince días, desde su aprobación) para su publicación. Por ello, se estima –en línea con el citado precepto estatutario- que debería establecerse, con carácter general, el plazo máximo de quince días para proceder a la correspondiente publicación.

Por otro lado, debería preverse en la norma proyectada un servicio de consulta acerca de la situación de las disposiciones remitidas y recibidas para su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

El capítulo III. Confección del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, ha de calificarse realmente como Capítulo IV.

**Artículo 15. Programación**.

Respecto al apartado 2, orden de publicación, se reitera lo expresado en relación con los artículos 8.b) y 9.1 proyectados.

En cuanto al apartado 3, se estima que la decisión de acordar la publicación de normas y acuerdos llegados al Área de Publicaciones con posterioridad a las 11:00 horas debería atribuirse, en aras a agilizar las actuaciones, al órgano de quien dependa el Diario Oficial -la Dirección General de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno- para así conseguir una mayor agilidad en el despacho del supuesto previsto.

**El capítulo IV** ha de rubricarse como Capítulo V. Por otra parte, debería intitularse a modo como ocurre con los restante Capítulos de la norma proyectada.

La Disposición Derogatoria ha de calificarse de Única.

Por otro lado, resulta innecesario el inciso *"(...) a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto"*, por lo que se sugiere su supresión.

En la Disposición Final Primera debe sustituirse la expresión "disposiciones necesarias" por la de "actuaciones necesarias".

La Disposición Final Segunda fija la entrada en vigor de la norma proyectada en el día 1 de enero de 2007.

Al respecto, se estima apresurado fijar la fecha de entrada en vigor en el comienzo del año 2007, dada la conveniencia, fundamentalmente, de efectuar una campaña previa de publicidad y difusión popular de la edición electrónica del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, por lo que debería revisarse el plazo de entrada en vigor de la norma proyectada, salvo que se opte por un sistema mixto, transitorio, en tanto en cuanto se procede a llevar a cabo la expresada campaña de publicidad.

**Undécimo.- Erratas del texto remitido**.

A lo largo del texto se emplea en varias ocasiones los términos "mismo" o "mismos" de forma impropia, por lo que se sugiere que se sustituya por el correspondiente pronombre.

En el apartado 4 convendría sustituir "Comunidad Valenciana" por "Comunitat Valenciana".

El enunciado de artículo 18 convendría corregirlo del modo siguiente: "Abono de la(s) inserciones".

Dicho cuanto antecede se estima que el Proyecto de Decreto por el que se regula el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** efectuadas a los artículos 8, 9 y 12.

## III

## CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto del Consell de la Generalitat por el que se regula el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana es conforme al Ordenamiento Jurídico, siempre que se atienda las observaciones **esenciales** efectuadas.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 5 de diciembre de 2006.

## VOTO PARTICULAR CONCURRENTE

Voto particular concurrente que formula el Presidente, D. Vicente Garrido Mayol al Dictamen correspondiente al Expte. 943/2006, relativo al Proyecto de Decreto del Consell de la Generalitat por el que se regula el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Con el mayor respeto al criterio de la mayoría deseo expresar mi discrepancia a un concreto extremo del Dictamen, cual es el relativo a la denominación del Diario Oficial en que deben publicarse las leyes y las normas, disposiciones y actos del Consell que por su naturaleza lo exijan. Y mi parecer no es otro que el que se expresaba al proyecto de dictamen que presenté al Pleno, habida cuenta que también había asumido la ponencia de este asunto.

Como cuestión de oportunidad el Vicepresidente del Consell interesa la opinión de este Consell Jurídic Consultiu acerca de la posibilidad de que la denominación del instrumento oficial de publicación de disposiciones y normas en esta Comunitat sea "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana" en lugar de la actual "Diario Oficial de la Generalitat Valenciana" o de aquella a que se refiere el Estatuto de Autonomía –arts. 25.5 y 29.4-, "Diario Oficial de la Generalitat".

Es mi opinión, y en ella discrepo de la mayoritariamente expresada en el Dictamen, que el hecho de que el Estatuto de Autonomía utilice la expresión "Diari Oficial de la Generalitat" no es con el propósito de acuñar una denominación oficial, única e inalterable, sino que la referencia a tal expresión lo es con la finalidad, fundamental, de advertir que no vale cualquier diario o instrumento de difusión general a efectos de cumplir con el principio de publicación de las normas, sino que tal publicación ha de efectuarse exclusivamente en el Diari Oficial cuya organización y gestión corresponde a la Generalitat. Que el Estatuto exija que el medio de publicación de difusión general que dé certeza a las normas sea el de la Generalitat –y no cualquier otro- no significa, sin embargo, que deba denominarse, por mandato estatutario, "Diari Oficial de la Generalitat". O dicho de otro modo: la voluntad del legislador

estatutario no es tanto establecer una denominación del instrumento de publicación, cuanto la de prescribir la obligación de que las normas y disposiciones se publiquen. Por ello, y desde este punto de vista, a mi juicio, no existe impedimento jurídico a utilizar otra denominación como "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana", máxime cuando de esta forma se alude al ámbito territorial en el que extiende sus efectos el expresado Diari.

Por otra parte, es de tener en cuenta que en el Diari Oficial se publican no sólo las normas y demás actos procedentes de la Generalitat sino también, como razona la Memoria justificativa, documentos procedentes de otras Administraciones públicas así como de particulares o entidades jurídico privadas.

No existe, por tanto, en mi opinión, obstáculo jurídico a la denominación "Diari Oficial de la Comunitat Valenciana", así como a sus correspondientes siglas DOCV.

Es este mi parecer que se aparta de lo expresado en el Dictamen y que, en consecuencia, justifica este voto particular concurrente, habida cuenta mi voto favorable con las demás consideraciones y con las conclusiones del Dictamen.

## VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula el Consejero D. Alberto Jarabo Calatayud al acuerdo del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en relación con el Expediente número 943/2006:

Que discrepo respetuosamente de alguna conclusión del Dictamen, en tanto aprecio una dificultad jurídica importante que me impide compartir lo pretendido por el Proyecto, en cuanto la sustitución total de la forma (soporte) escrito del Diari Oficial a favor de la exclusividad electrónica.

He de poner de manifiesto el excelente trabajo del Dictamen, y lo acertado de todos los razonamientos y reflexiones jurídicas en él contenidos. Singularmente plausible es la sugerencia del establecimiento de un plazo (que fija en 4 años) para la "convivencia" entre la forma escrita y la telemática o electrónica. Hasta tal punto comulgo con ella, que estimo debió servir de base para una observación esencial, que hubiera permitido examinar la trascendencia en la práctica del cambio proyectado, y la evaluación de culminar con una transición que definitivamente hubiera despejado las dudas que presenta la modificación planteada, tanto en el ámbito meramente práctico como técnico-jurídico.

En todo caso, estimo que la "publicación" de las normas que menciona nuestra Constitución, y demás actos jurídicos que de acuerdo con la legislación la meritan, es en forma escrita, y difundida a través de la imprenta en los diarios oficiales que el ordenamiento contempla. La incorporación de otros formatos, singularmente internet, tiene obviamente una utilidad formidable, y no puede darse la espalda al fenómeno. En tal sentido, me parece una excelente empresa la de trasladar el contenido de los diarios oficiales a tal instrumento, pero como complemento, y no como sustitutivo.

Todo el sistema jurídico, estatal y autonómico, se vertebra, en variados mecanismos jurídicos de garantía de publicidad (por más que en ocasiones no deja de ser un recurso meramente "for-

mal" y de cuestionable eficacia real), mediante el texto impreso y tangible de una publicación material, no virtual. De este modo, incorporar, sustituyendo, lo que integra una visión coherente constitucional de la construcción de "publicación" por otro mecanismo, incorporado por mor del avance de la técnica y más allá de la realidad que sustenta el panorama fáctico al que el Ordenamiento dotó de eficacia y que sirvió para marco de sus previsiones jurídicas de variada valoración, me parece difícil. En otras palabras, cuando la Constitución, el Código Civil (Título Preliminar), y la variada normativa que al efecto habla de "publicación" no está contemplando otros medios de difusión diferentes a la del "diario publicado" tradicional, como garante y conformador último de la eficacia vinculante general jurídica del elemento publicado.

En resumen, valoro sobremanera el acierto del contenido general del Dictamen, y la intención de la norma proyectada, pero me resulta muy complicado equiparar, a la vista de la regulación general que el Ordenamiento dispensa a este punto, publicación escrita difundida por medio de diarios materiales (soporte papel, aunque se utilicen medios electrónicos en su confección, y no la tradicional "imprenta"), con la que se puede difundir sólo en soporte informático por medio de internet. Sin perjuicio de la enorme utilidad que el complemento por este último mecanismo haya de reportar en beneficio de aquellas. Y sin perjuicio asimismo de la racionalización de la utilización del "soporte papel", para disminuir costes innecesarios, incluso reduciendo sustancialmente la tirada, con tal que se satisfaga la exigencia constitucional de "publicación", entendida en los términos dichos, y permitiendo asimismo la posibilidad de suscripción en el formato papel, en todo caso, a entidades y personas, tanto públicas como privadas.

# LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA ENTRE 1996 Y 2005

**Ignacio Granado Hijelmo**
Letrado Secretario-General del Consejo Consultivo de La Rioja

## I. LA COMPETENCIA CONSULTIVA EN LA MATERIA.

Previsto en el art. 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR de 1999: L.O. 3/1982, de 9 de junio, en la redacción dada al mismo por la L.O. 2/199, de 7 de enero) como"A*el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja*", el Consejo Consultivo de La Rioja (CCR) fue creado en 1993 (por Ley 3/1995, de 8 de marzo) y está regulado actualmente por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, y el Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprobó su Reglamento. El Consejo Consultivo de La Rioja comenzó su funcionamiento en 1996 (por Decreto 33/96, de 7 de junio). Durante estos 13 años de existencia institucional y 10 de funcionamiento, se ha ocupado reiteradamente de los problemas de técnica legislativa en sus Dictámenes (DD.), publicados en los Repertorios anuales de 1996 a 2005 y en internet (www.ccrioja.es), partiendo de cuyos completos *Índices analíticos* hemos extractado su doctrina.

Pues bien, superando las dudas existentes sobre si los Altos Órganos Consultivos deben intervenir o no en materia de técnica legislativa, el CCR ha afirmado su competencia para emitir, junto con los de constitucionalidad, estatutoriedad y legalidad, también un *juicio de técnica legislativa* al analizar los proyectos normativos que se le consulten (D.2/02, F.J.1), si bien con un *criterio de auto-contención* (*self-restraint*) por el que suele formular sus criterios en esta materia con moderación y prudencia y limitándose ordinariamente a aquellos casos que revistan *sustancial importancia* y afecten a la *seguridad jurídica* o el *buen funcionamiento de la Administración Pública* (D.2/98 FF. JJ. 1 y 4), prescindiendo de cuestiones de oportunidad y opinión, políticas, gramaticales o de mero estilo de redacción, aunque sin dejar de observar las más significativas de estas últimas cuando supongan una clara mejora de la *calidad* del texto normativo dictaminado (D.3/98 F.J.1).

## II. NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA.

El CCR ha sido uno de los primeros Consejos Consultivos españoles en recibir una consulta y evacuar un dictamen sobre la posibilidad, rango y eventual contenido de una normativa autonómica en materia de técnica legislativa. Esta cuestión fue objeto del amplio D. 8/99, publicado en *Revista española de la Función Consultiva*, 1, 2004, 196-222, donde el Consejo, tras analizar exhaustivamente la doctrina general en la materia, así como las experiencias existentes en la Doctrina científica y el Derecho Comparado, en países anglosajones (*Legal drafting*), germánicos

(*Gesetzgebungslehr*e) y latinos (*Listas de chequeo*), declaró: i) que nada impediría que esta materia pudiera ser regulada por medio de una norma con rango de ley formal, aprobada por el Parlamento autonómico, que estaría habilitado al efecto por las competencias exclusivas en materia de auto-organización y especialidades procedimentales; ii) que no existe norma estatal alguna en esta materia que pueda reputarse de aplicación directa a las CC.AA. a título de "*principios generales y normas básicas*"; iii) que la vigente legislación estatal de procedimiento administrativo común no contiene ninguna norma básica sobre técnica legislativa y calidad de textos normativos y ni siquiera regula un procedimiento común para la elaboración de disposiciones generales; iv) que existe una normación estatal en la materia –al elaborar este Dictamen, era el Acuerdo de 18 de octubre de 1991, del Consejo de Ministros, de Directrices sobre forma y estructura de los Anteproyectos de Ley–, pero la misma ha dejado de ser común y se limita ahora exclusivamente al ámbito competencial de la propia Administración General del Estado, sin posibilidad de aplicación directa a las CC.AA. que, como la riojana, la hayan desplazado al regular su propio procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y v) que las normativas sobre técnica legislativa suponen *criterios de buena administración* ligados a la idea de eficacia administrativa en orden a lograr seguridad jurídica y calidad en las normas que hayan de aprobarse, y, por tanto, más bien están integradas en el grupo normativo del procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales que en el del régimen jurídico de los órganos colegiados (D.8/99 F.J.5).

## III TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

El CCR ha sido reticente a emitir juicios de técnica legislativa con respecto a *Proyectos y Proposiciones de Ley* (D.1/96, F.J.1 y D 5/97, F.J.3.B), y los ha emitido más bien con respecto a los *Proyectos de reglamentos* (D.15/98, F.J. 6). A este respecto ha sentado la siguiente doctrina:

### 1. Cuestiones de técnica jurídica en la elaboración de normas.

**A) Reproducción en reglamentos de preceptos legales:** El CCR considera que no constituye ilegalidad, pero es una práctica criticable (D.1/00, F.J.4.1), pues no es técnica legislativa adecuada reiterar con rango reglamentario una disposición que la tiene de ley sin advertirlo (D.42/99, F.J.6), especialmente si solo se reproduce una parte del texto legal, con olvido del resto (D.25/01, F.J.4 C) y si, en lo que se reproduce, se incluyen cambios de estilo, aunque mejoren en el texto (D. 61/03, F.J.4).

**B) Referencia en reglamentos a sus normas de cobertura:** Es aconsejable evitar en los reglamentos la alusión expresa y única a determinados preceptos de la ley de cobertura cuando existen otros que también la realizan genérica o específicamente (D.13/03, F.J.4).

**C) Empleo en reglamentos de conceptos legales:** No deben introducirse nuevos conceptos innecesarios y menos sin explicar su contenido (D.13/03, F.J.5).

**D) Reproducción autonómica de preceptos estatales:** i) El valor de dicha técnica legislativa -de tener alguno- es meramente didáctico: facilitar a los ciudadanos el conocimiento del íntegro régimen aplicable en la materia (D.38/03, F.J.3); ii) es de discutible constitucionalidad reproducir normas para cuyo dictado la Comunidad Autónoma es incompetente (D.38/03, F.J.3); iii) esta técnica se revela por completo inadecuada cuando no se recogen la mayor parte de los preceptos estatales que integran el régimen jurídico en cuestión. En consecuencia, si no se va a introducir ninguna adición respecto a la normativa estatal, el CCR aconseja la supresión del precepto proyectado, supresión que debe acompañarse de una referencia en la Exposición de Motivos a que el aspecto concreto se rige por la legislación estatal, sin perjuicio de las competencias autonómicas en el resto de la materia (D.38/03, F.J.3); iv) resulta, cuando menos, técnicamente inadecuada la reproducción en la normativa autonómica de normativa estatal que es de aplicación directa en la C.A. por dictarse en ejercicio de competencias exclusivas del Estado (D.38/03, F.J.3); v) es errónea la doctrina de la equiparación entre el alcance de las competencias autonómicas y el contenido de preexistentes leyes estatales reguladoras de las materias a que aquéllas se refieren, cuyos contenidos se suelen reproducir, más o menos modificados o adaptados, sin detenerse en modo alguno ante lo que en ellas pertenece ahora a la competencia del Estado (D.11/04, F.J.3).

**E) Inclusión en normas autonómicas de disposiciones sobre supletoriedad del Derecho estatal:** De aprobarse, serían inconstitucionales y nulas ya que la supletoriedad del Derecho estatal, afirmada por el art.149.3 CE, sirve sólo para llenar lagunas o carencias de regulación que se detecten en la normativa de las CC.AA. en materias de la exclusiva competencia de éstas y que, por tanto, el propio legislador autonómico podría integrar (D.38/03, F.J.3).

**F) Reproducción acrítica de la normativa de otras CC.AA:** Cuando se legisla mediante el acarreo de materiales procedentes de otras leyes regionales anteriores, que no se ha tenido el cuidado de depurar convenientemente en la fase inicial de elaboración y en esa tarea no ha participado el Consejo Consultivo, no ha de extrañar la dificultad interpretativa y aplicativa de las disposiciones legales que se proyecta luego sobre el desarrollo reglamentario (D.108/04, F.J.3).

**G) Expresión del ámbito de actuación de los órganos:** Cuando el precepto contempla varios órganos que deben actuar, debe expresarse el ámbito de actuación de cada uno (D.17/04, F.J.5).

**2. Cuestiones relativas a la estructura de los textos normativos.**

**A) Título de las disposiciones:** El título de las disposiciones debe ser *breve* (D.21/02,F.J.4), *claro* (D.12/01, F.J.2 C), y corresponder a su *contenido* (D.35/02, F.J.5).

**B) Decretos por los que se aprueban reglamentos:** La estructura formal consistente en publicar un Decreto de artículo único por el que se aprueba un regla-

mento extenso que se incluye como anexo no es inhabitual en nuestro ordenamiento jurídico (estatal o autonómico). No hay criterio positivo que la imponga o prohíba. Existe una cierta tradición administrativa de la que no pueden extraerse reglas indiscutibles. Suele utilizarse para reglamentos muy técnicos y de extenso contenido. Tal vez obedezca a reglas establecidas en protocolos internos que siguen los servicios (D.25/01, F.J.4 A).

Pero, esto dicho, el CCR no encuentra ventaja alguna en esta forma de estructurar las normas y considera que resta claridad a nuestro sistema normativo, especialmente si el texto reglamentario no es extenso ni excesivamente técnico y si el Decreto, además del artículo único, contiene otras disposiciones que podrían perfectamente incluirse en el Reglamento (D.09/04, F.J.5).

Por todo ello, el CCR, si bien entiende que es una técnica legislativa que no empaña la legalidad y validez de la norma (D.09/04, F.J.5), desaconseja utilizar esta estructura formal para la aprobación de reglamentos (D.25/01, F.J.4; D.09/04, F.J.5), aunque es consciente de que: i) suele aparecer por mimetismo cuando el legislador reglamentario se ha dejado llevar por la misma estructura formal que un Reglamento estatal al que pretende trasladar o desplazar (D.09/04, F.J.5,I); y ii) puede ser útil para reglamentos de gran tecnicidad y de extenso contenido, pero no cuando se trata de una norma de reducida extensión y de escasa complejidad técnica (D.09/04, F.J.5). Cuando se emplee esta formula, debe expresarse en la denominación de la disposición indicando "*Decreto por el que se aprueba el Reglamento...*" (D.71/04, F.J.4.)

**C) Preámbulos y Exposiciones de Motivos:** El CCR valora especialmente la función de esta parte preliminar y ha insistido en su mejora técnica, sentado que deben observar los siguientes criterios: i) preceder a cada uno de los distintos *borradores* de Proyecto de modificación del Proyecto, por más que la justificación de la reforma se haya recogido en la Memoria (D.73/04, F.J.2); iii) *no repetir* en los reglamentos las Exposiciones de Motivos de las Leyes que desarrollan (D.1/00, F.J.4.1); ii) *justificar* la nueva norma como desarrollo de una Ley necesitada de las concreciones que el reglamento comporta (D.01/00, F.J.4.1); iii) indicar el *marco competencial* estatutario a cuyo amparo se aprobó la Ley desarrollada (D.29/00, F.J.5), con cita exacta del *título competencial* correspondiente (D.35/02, F.J.5 y D. 65/03, F.J.3), según la redacción vigente del Estatuto de Autonomía (D.09/04, F.J.5; D.18/04, F.J.3; D.28/04, F.J.3; D.33/04, F.J.3; D.34/04, F.J.3; D.35/04, F.J.3; D.36/04, F.J.3; D.61/04, F.J.3), sin que esta necesaria *cobertura estatutaria* pueda ser sustituida por la cita de la *cobertura legal* ofrecida al reglamento por la legislación estatal o autonómica que desarrolle, ya que la misma no puede ser atributiva de competencias (D.28/04, F.J.2) ; iv) citar la *normativa básica* en la materia y, en su caso, las leyes, estatales o autonómicas, que constituyen la *cabecera del grupo normativo* que enmarca el ejercicio de las competencias regionales (D.12/00, F.J.2); v) deben referirse expresamente a los *preceptos legales concretos* que, además de habilitar al Gobierno en general para reglamentar, constituyen el marco de referencia sustantiva cuyas previsiones desarrolla el nuevo reglamento (D.17/02, F.J.3) y, en suma, su *cobertura legal* (D.39/04, F.J.3; D.71/04, F.J.4); vi) relacionar la norma proyectada

con la *legislación sectorial* existente (D.12/02, F.J.5); vii) justificar las razones por las que la normativa autonómica introduce *requisitos adicionales* más exigentes que los estatales básicos en una materia (D.39/02, F.J.4).; viii) aludir, en aras de la seguridad jurídica, al *reglamento que se deroga y a los intermedios* que, en su caso, hubieren sino anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa (D.41/04, F.J.4; D.94/04, F.J.4); y ix) mencionar la consulta elevada preceptivamente al *Consejo Consultivo*, con expresión de las fórmulas reglamentarias "*conforme*" u "*oído*", según proceda (D.09/04, F.J.5), salvo que se dicte sin previa intervención del mismo (D.41/04, F.J.2).

**D) Articulado:** El CCR ha sentado también diversos criterios de técnica legislativa para la mejora de la calidad del articulado de los textos normativos. Destacaremos los siguientes:

-*Numeración*: Debe acometerse una adecuada numeración de los *preceptos* más extensos que permita su mejor cita (D.11/04, F.J.5) y, aunque, en los preceptos con un único apartado, carece de sentido su numeración (D.17/04, F.J.5), deben numerarse todos los artículos que tengan varios *apartados* (D.9/02. F.J.5) y los apartados que tengan varios *párrafos* (D.58/00, F.J.4).

-*Intitulación:* Los preceptos pueden titularse, pero, entonces, todos ellos, conforme a las técnicas normativas imperantes (D.87/04, F.J.4) y guardando la debida coherencia entre el título de los preceptos y su contenido (D.4/02, F.J.5.E).

-*Unificación*: Si dos o más preceptos se refieren a la misma materia, por razones de claridad, deben ser unificados (D.17/04, F.J.5).

-*Disposiciones Adicionales:* La normativa básica estatal debe ser aludida genéricamente como tal en el articulado, reservando a las DD.AA. la cita concreta de la misma, con la cláusula "mientras no se modifique" (D.39/02, F.J.4).

-*Disposiciones Transitorias:* El contenido que es propio de las mismas no debe figurar en el articulado. D.4/02, F.J.5.E).

-*Disposiciones Derogatorias:* A este respecto, el CCR se la centrado: i) en las *derogaciones genéricas*, señalando que derogar sin mención específica de norma alguna es una técnica que no resulta concorde con el principio de seguridad jurídica (D.20/02, F.J.2), especialmente si, en la tabla de derogaciones y vigencias del procedimiento de elaboración de la norma, se reconoce que la misma tendrá una incidencia indirecta en una disposición anterior (D.102/05, F.J.2), salvo que no existiera norma anterior que sea necesario derogar (D.17/02, F.J.2); ii) en las *derogaciones expresas,* señalando que la seguridad jurídica aconseja que la Disposición Derogatoria se extienda al reglamento que se deroga y a los intermedios, en su caso, anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa (D.41/04, F.J.4; D.94/04, F.J.4) y que, si existen normas directas o indirectas que han regulado la cuestión –y la labor de identificación de tales normas es propia de la «Memoria justificativa»–, debe proce-

derse a la derogación expresa (D.17/02, F.J.2); iii) en la *distinción entre derogación y desplazamiento normativo*, ya que, cuando el reglamento *desplaza* normas estatales y en nada afecta a normas autonómicas anteriores, no parece razonable incluir en el mismo una Disposición *derogatoria* genérica que, en sí, carecería de contenido (D.16/02, F.J.4); y iv) en la conveniencia de elaborar *textos refundidos* cuando, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, al confeccionar la tabla de derogaciones y vigencias, se aprecie una excesiva proliferación de normas (D12/01, F.J.2.C).

**3. Cuestiones referentes a la redacción de los preceptos.**

Sobre la forma de redacción de los preceptos, el CCR ha insistido en el *criterio general de precisión, claridad y rigor jurídico* (D. 04/02, F.J.5,E), señalando, p.e., que se debe: i) regular en preceptos distintos los temas que sean diferentes (D.54/02, F.J.5); ii) huir de categorías funcionales sugerentes pero jurídicamente vacías (D.4/02, F.J.5, E); y iii) incluir la regulación de la estructura y composición de un órgano antes que la de su funcionamiento (D.9/02, F.J.5). Como *criterios específicos*, podemos destacar los siguientes:

**A) Definiciones:** Las definiciones deben ser precisas y no incluir lo definido en la definición (D.9/01, F.J.7). El reglamento no debe incluir definiciones de términos que, como los de *"quejas", "reclamaciones"* y *"sugerencias"*, son absolutamente claros en castellano, pues su definición normativa puede introducir rigideces que resultan disfuncionales, tal y como ha declarado el Consejo de Estado en su D.2231/02 (D.108/04, F.J.4).

**B) Sanciones:** Las normas sancionadoras deben ser precisas, huyendo de redacciones genéricas e indeterminadas (D.9/01, F.J.7).

**C) Separación de preceptos sustantivos y procedimentales:** Resulta equívoco incluir un precepto sustantivo y material en una sección de naturaleza procedimental (D.13/03, F.J.4).

**D) Remisiones y citas:** i) las citas legales deben ser *precisas* (D.39/02, F.J.4), evitando imprecisiones y errores mecanográficos en las remisiones normativas, como, p.e., referirse al art. 2.1 como art. 21 (D.37/04, F.J.4) o citar un artículo como dividido en párrafos cuando no lo está (D.87/04, F.J.5); iii) en las citas de textos legales que han tenido *diversas redacciones*, se deben citar los artículos y su numeración en la redacción que corresponda y, por lo general, en la vigente (D.4/02, F.J.3); iv) la *normativa básica estatal* debe ser aludida genéricamente como tal en el articulado, reservando a las DD.AA. la cita concreta de la misma (D.39/02, F.J.4); v) debe cuidarse especialmente la cita adecuada de la *normativa comunitaria europea* cuando sea compleja, abundante o haya dado lugar a *textos consolidados* (D.25/01, F.J.2.B); vi) debe citarse expresa y precisamente el *título competencial estatutario* que ampara la norma reglamentaria que se dicta (D.54/01, F.J.3).

**E) Repeticiones y redundancias:** Los Reglamentos no deben: i) repetir definiciones ya recogidas en la Ley, que son de innecesaria reproducción (D.1/00, F.J. 4.1); ii) repetir el mismo término con excesiva reiteración en textos normativos breves (D.24/01, F.J.4); iii) tratar los mismos temas en distintos lugares del mismo texto normativo, pues ello se traduce en dificultad interpretativa, aplicativa y de desarrollo reglamentario (D.108/04, F.J.2); iv) incurrir en redundancias, como, p.e, "*los edificios que se edifiquen...*" (D.28/04, F.J.5) o referirse a un precepto incluido en otro expresamente mencionado (D.73/04, F.J.4).

**4. Cuestiones léxicas y gramaticales.**

Partiendo de su precitada auto-restricción en cuestiones gramaticales y de estilo de redacción, salvo casos de importancia (D.24/01, FF.JJ.1 y 4), el Consejo se ha ocupado, entre otros, de los siguientes aspectos léxicos y gramaticales:

**A) El número:** Respecto al uso conjunto del ***singular y plural*** mediante barra separadora, debe evitarse en las normas el empleo de la fórmula expresiva singular/plural, como en unidad/es administrativa/as, pues el plural lleva implícito la referencia a uno o varios elementos (D.56/01, F.J.5).

**B) El género:** Sobre el uso del ***masculino y femenino*** en textos normativos y en formularios impresos. El CCR ha abordado la ***cuestión del lenguaje sexista*** en los textos normativos, con los siguientes criterios:

-Apreciar, con carácter general, que el empleo del lenguaje sexista en una disposición administrativa de carácter general, más que tratarse de una cuestión de orden jurídico, es de carácter lingüístico (D.61/04, F.J.5).

-Observar, no obstante, la Res. de la SGT la CO. de Salud, C. y B.S. de 25-6-1997 que dispuso la publicación de una serie de principios para la no discriminación por razón de sexo en determinadas actuaciones administrativas., y, en concreto, que: "*el lenguaje y la imagen que utilice la APCAR, tanto en las disposiciones normativas y documentos administrativos, como en las campañas de divulgación y difusión, no contendrán discriminación alguna por motivo de sexo*"(D.61/04, F.J.5).

-Criticar la *utilización alternativa del masculino/femenino*, que no respeta la calidad literaria que debe exigirse a un texto legal, siendo tolerable, a lo sumo, en los modelos, formularios o impresos que suelen figurar como anexos de las normas, pero nunca en éstas (D.17/01, F.J.4), pero suprimiendo la alternatividad de género mediante la desinencia "o/a" en los artículos neutros puesto que incluyen indistintamente el género masculino y femenino (D.6/02, F.J.4).

-Acoger la autorizada opinión académica de Emilio Alarcos Llorach, quien en su "Gramática de la Lengua Española" nos dice: *"...de los dos géneros, el masculino es el de mayor extensión, y el femenino el de mayor intensión. Quiere esto decir que cuando el uso lingüístico ha decidido la indistinción de los géneros, lo*

*que se emplea en la expresión es el significante propio del masculino. Así en los padres, los reyes, los hombres, se significa la fusión de ambos géneros"* (D.17/01, F.J.4).

-Entender que tan discriminatorio es hacer mención exclusiva al género masculino como lo contrario, al femenino, máxime cuando nos hallamos ante una disposición de carácter general (D.61/04, F.J.5).

-Propugnar la eliminación de las referencias que el articulado contenga a los cargos, como la Presidencia, la Vicepresidencia o la Consejería, con la denominación (sexista de su titular, como) como "la Presidenta", "la Consejera", o "la Directora General". En estos casos, lo correcto sería expresarlos de forma genérica (p.e., con el título de Presidencia), y atribuyéndolos al cargo, no a la persona, esto es, al titular, incluso con el empleo del masculino como genérico, sin atribución de un término sexista, como Consejero (D.61/04, F.J.5).

**C) Otros aspectos:**

-Uso de ***mayúsculas***: Debe unificarse la utilización de mayúsculas a lo largo de todo el texto y evitarlas cuando no procedan (D.12/02, F.J.5).

-Uso de letra ***cursiva***: Puede hacerse para diferenciar en un texto integrado la normativa estatal básica de la autonómica de desarrollo (D.33/02, F.J.5).

-Uso de ***anglicismos***: Por muy extendido y aceptado en el lenguaje coloquial que se encuentre el empleo de términos anglosajones, sería deseable su sustitución por las palabras españolas correspondientes (D.10/04, F.J.5); así, *aquaplaning* puede sustituirse por *hidroplaneo* (D.115/05, F.J.4), y *piercing*, por *perforación cutánea* (D.10/04, F.J.5).

**5. Cuestiones terminológicas.**

Finalmente, el CCR se ha ocupado de efectuar múltiples precisiones terminológicas, con objeto de que las normas empleen las expresiones más claras y precisas en su sentido jurídico y, si son organizativas, en el más adecuado y técnico según la Teoría de la Organización Administrativa:

**A) Términos jurídicos.**

-Empleo de los términos *"Acuerdo"* y *"Resolución"*: Debe tenerse en cuenta que la categoría de "Acuerdo" es impropia de los órganos unipersonales, por ser característico de los órganos colegiados; es más correcto utilizar para aquéllos la categoría de la "Resolución" (D.76/05, F.J.4).

-Empleo de los términos *"autorización"* y *"concesión"* en relación con los participios "concedidas", "conferidas" y "otorgadas". La expresión "*autorizaciones*

*conferidas*", no debe sustituirse por "autorizaciones *concedidas*" sino, para evitar los equívocos entre autorizaciones y concesiones, por "autorizaciones *otorgadas*" (D.73/04, F.J.4).

-Empleo del término *"básico"* referido a normas autonómicas: Debe evitarse en la legislación autonómica para evitar confusión con la legislación básica del Estado (D.12/02, F.J.5).

-Empleo del término *"ciudadanía"*: Ciudadanía es un concepto político y no físico, por lo que no es riguroso y no debe emplearse para referirse a las personas físicas (D.39/02, F.J.4).

-Empleo de los términos *"comunicación"* y *"notificación"*: Deben diferenciarse. (D.57/03, F.J.5).

-Empleo del término *"condición"*: Debe concretarse a qué se refiere el sustantivo «condición», pues, no es fácil interpretar dicha expresión, ni aunque se refiera a un solicitante, pe., si se refiere a la identidad; a si es persona física o jurídica; representante legal, etc. (D.17/02, F.J.4).

-Empleo del término *"días":* Cuando se empleo el término días debe precisarse si son hábiles o naturales (D.35/03, F.J.5).

-Empleo del término *"domicilio familiar*". En la mayoría de los casos no plantea problemas, pero debe considerarse el caso de padres separados, en la que ambos pueden compartir temporalmente la tutela de los hijos y, en consecuencia, la existencia de dos domicilios (D.17/04, F.J.5).

-Empleo del término *"entrada en vigor"*: Debe evitarse para referirse a las disposiciones de convocatorias públicas, siendo preferible, por motivos de seguridad jurídica, referirse al día de su publicación oficial (D.77/03, F.J.5).

-Empleo de los términos *"legislación"* y *"normativa"* laboral: -Debe tenerse en cuenta que una alusión genérica a la "legislación laboral" no lo es a toda la "normativa laboral", que resulta más acorde con el sistema de fuentes de la relación laboral plasmado en el ET (TR ap. por RDLeg. 1/95, de 24 de marzo), al incluir una norma fundamental de aquéllas, cual es el convenio colectivo como fruto de la negociación colectiva reconocida en el art. 37 CE (D.65/03, F.J.5).

-Empleo de los términos *"prioritario"* y *"prioridad"*: En aras de la claridad, debe evitarse el empleo conjunto de estos términos en un mismo precepto referido a los criterios de preferencia para evitar la confusión entre los generales de prioridad y uno particular prioritario (D.17/04, F.J.5).

-Empleo de los términos *"proceso", "procedimiento" y Aexpediente"*: Proceso es una sucesión de actos jurídicamente regulada; procedimiento es la regulación

de un proceso; y expediente, el conjunto de documentos en que un proceso se plasma (D.35/02, F.J.5).

-Empleo de los términos *"propiedad horizontal"* y *"propiedad vertical"*. El concepto de *"edificio en régimen de propiedad vertical*", si bien cuenta con el antecedente del art. 16.7 del Decreto 322/00 y parece que se usa en el lenguaje propio del sector inmobiliario, no es una categoría que tenga respaldo legal normativo, y debiera sustituirse por otras expresiones, como casas individuales, viviendas unifamiliares, etc. (D.28/04, F.J.5).

-Empleo de los términos *"propuesta" y "anteproyecto"*: Lo que se debe someter a informe de los órganos consultivos sectoriales son los anteproyectos no las propuestas de disposiciones (D.35/02, F.J.5).

-Empleo del término *"público"* referido a servicios: El adjetivo *«público*» es equívoco, en cuanto que puede referirse a la titularidad o al régimen de acceso, por lo que debe sustituirse según proceda por las expresiones *«de titularidad pública»* o *«de uso público»* (D.4/02, F.J.4).

-Empleo de los términos *"reclamaciones"* y *"recursos"*: Debe distinguirse si las reclamaciones tienen la naturaleza de simples "quejas" o se trata de verdaderos "recursos" y, en ese caso, a qué tipo pertenecen, alzada, etc. (D.17/04, F.J.5).

-Empleo del término *"régimen jurídico"*: No debe utilizarse para referirse a aspectos propiamente organizativos o relativos al estatuto jurídico personal del titular de un órgano (D.108/04, F.J.4).

**B) Términos genéricos**

-Empleo de *términos genéricos*: En general, los términos genéricos deben evitarse para delimitar el ámbito subjetivo de las disposiciones y sustituirse por categorías y términos jurídicos para evitar problemas interpretativos (D.39/04, F.J.4). Así, el CCR ha criticado el empleo de los términos y expresiones: i) "*Estamentos*": La expresión *"estamento deportivo"* es un concepto genérico cuyo contenido estricto debiera acomodarse a los términos y categorías utilizadas por la legislación deportiva (D.39/04, F.J.4); ii) *"Responsabilidades a que hubiere lugar*": Esta expresión genérica debe sustituirse por la referencia al régimen sancionador aplicable aprobado por norma con rango de ley (D.39/04, F.J.4); o iii) "*Suficientemente alejadas*": Debe concretarse qué distancia concreta se establece, con el fin de que los posibles interesados sepan a qué atenerse (D.51/04, F.J.5).

-Empleo del término *"canalizar"*: Dado el sentido figurado del verbo "canalizar" (equivalente, según el DRAE, a *"recoger corrientes de opinión, iniciativas, aspiraciones, actividades, etc. y orientarlas eficazmente, encauzarlas"*) y al sentido vulgar con el que se utiliza cuando se refiere a quejas y reclamaciones, parece preferible emplear el verbo recibir, puesto que "canalizar" en modo alguno debe

entenderse en sentido técnico, como una *"segunda instancia"* formalizada (D.108/04, F.J.4).

-Empleo de los términos "*cuando corresponda"* y *"cuando la entidad del asunto así lo requiera*": Estas expresiones deben evitarse en las normas de delimitación de actuaciones pues desdibujan enteramente las funciones correspondientes dejando indeterminado cuándo se puede intervenir en relación con las mismas, pues no dice *"cuándo"* corresponde realizarlas ni establece criterio para discernir sobre la *"entidad"* del asunto (D.108/04, F.J.4).

-Empleo del término *"en todo caso"*: Es aconsejable emplearlo en el párrafo de la norma que se dedique a regular la categoría a que se refiera -p.e. al personal funcionario-, para evitar dudas sobre si se refiere a otra que también se esté regulando -p.e. el personal laboral- (D.77/03, F.J.5).

-Empleo de los términos *"regular"* y *"constituir"*: Referidos a órganos o entidades, haya que distinguir la normas que los crean o constituyen de las que los regulan (D.17/04, F.J.5).

-Empleo de los términos *"resolver", "velar"* y *"participar"*: No deben emplearse los dos últimos, que son genéricos y menos claros, para atribuir a un órgano la competencia de resolver (D.17/04, F.J.5).

-Empleo de la *cláusula "sin perjuicio"*: La expresión *"sin perjuicio de las peculiaridades"* tiene sentido en una norma general, pero carece del mismo en una norma reglamentaria concreta que se refiere precisamente a ellas (D.85/04, F.J.4).

-Empleo del término *"validar"*: La expresión "*validación mecánica"* para referirse a una comprobación registral no parece la más apropiada. Validar significa dar validez a algo, y, en el caso de entrada o salida de documentos, no parece que la función del Registro sea la de dar esa validez (D.87/04, F.J.5).

**C) Términos organizativos:**

-Empleo del término *"amortización"*: Debe emplearse para plazas o puestos vacantes, pero no para los regímenes jurídicos como los del personal laboral temporal o funcionario interino (D.77/03, F.J.5).

-Empleo de los términos *"área" y "zona*": Para referirse a ámbitos espaciales es más explícito emplear el término zona. (D.54/02, F.J.5).

-Empleo del concepto *"Comunidad Autónoma*": El concepto Comunidad Autónoma puede entenderse como entidad autonómica o como mero ámbito territorial, por lo que los preceptos deben evitar que puedan darse interpretaciones equívocas al respecto (D. 38/03, F.J.3).

-Empleo de los términos *"Consejería"* y *"Departamento"*: i) resulta preferible aludir a *"la Consejería competente"* en la materia de que se trate, en vez de aludir al Consejero o Consejera titular (D.51/04, F.J.5) o a la denominación actual de la Consejería (D.89/03, F.J.5) pues así se evitan problemas de interpretación en caso de cambio de denominación en el futuro (D.2/02, F.J.4); ii) pero debe evitarse la duplicidad de criterios denominativos en la misma norma que se advierte cuando en unos preceptos se alude a la "Consejería competente en la materia" y en otros se alude a la misma por su concreta denominación actual (D.35/02, F.J.5); y iii) la referencia a los "Departamentos" del Gobierno debiera sustituirse por la de "Consejerías", que es la terminología que utiliza la Ley (D.89/03, F.J.5).

-Empleo de referencias a *entidades concretas*: Deben evitarse y sustituirse por alusiones genéricas (D.57/03, F.J.5).

-Empleo de los términos *"órgano"* y *"unidad"*: i) No deben emplearse para referirse a sus personas titulares (D.87/04, F.J.5); ii) deben diferenciarse ambos conceptos y no emplear la expresión "titular" para referirse al Jefe de una Unidad (D.13/03, F.J.5); y iii) el proyecto creacional debe determinar la naturaleza orgánica de lo creado, fijando, en su caso, si son organismos, órganos o unidades administrativas y, en su caso, si son Servicios, Áreas, Secciones o Negociados (D.89/03, F.J.4).

-Empleo preciso de *términos propios de la Teoría de la organización administrativa (T.O.A.)*: No deben aplicarse a una misma figura conceptos que tienen un significado jurídico y orgánico preciso en la T.O.A –órgano, servicio–, y otros que son meramente descriptivos o funcionales –centro, núcleo, cabecera funcional y técnica– pues la normativa orgánica debe emplear los conceptos básicos de T.O.A en un sentido lo más unívoco posible que evite disfunciones y confusiones (D.4/02, F.J.5.E).

# OBSERVACIONES TENDENTES A LA MEJORA DE LA TÉCNICA NORMATIVA MANIFESTADAS POR EL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA EN LA MEMORIA DEL AÑO 2006

## Técnica normativa y calidad de las normas

### I

Las Jornadas celebradas en Toledo sobre *"El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas"* vinieron a poner de relieve la importancia que su función tiene en el procedimiento de elaboración de las normas (anteproyectos de Ley y proyectos de reglamentos) y su incidencia en la calidad de las mismas, entendida ésta en un sentido amplio.

La amplia problemática que el tema suscita y cuál pueda ser la intervención de los Consejos Consultivos en su resolución, fue objeto central de la reflexión. Ésta se articuló sobre la base de un cuestionario, que fue cumplimentado previamente por los participantes en las Jornadas, y en el que se reflejó una apreciable diversidad de opiniones en algunas materias, así como un notable acuerdo en otras. Entre estas últimas destaca la relativa a la necesidad de contar con algún tipo de directrices de técnica normativa para garantizar la calidad de las normas. El 93% de los consultados se manifestó a favor de su existencia y el 7% contrario. Respecto al rango y forma que deberían tener dichas directrices el 75% estimó que deben ser instrucciones de orden interno, el 18% que deben ser aprobadas por Ley o Decreto y el 7% que no deben ser objeto de ninguna regulación jurídica.

El 90% consideró que, al margen de las observaciones de técnica normativa que los Consejos Consultivos efectúan en sus dictámenes, las Memorias anuales deben impulsar también el establecimiento de directrices de técnica normativa.

La experiencia del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en este campo se concreta en la emisión de 376 dictámenes, de ellos 124 se corresponden a anteproyectos de Ley, 2 a proyectos de legislación delegada y 250 a reglamentos. Durante el mismo período las Cortes han aprobado 145 leyes, de las cuales sólo 21 derivan de proposiciones de Ley surgidas pues de las propias Cortes (cuya consulta a este Consejo no es preceptiva), por lo que es obvio concluir que la gran mayoría de las disposiciones generales que integran el ordenamiento jurídico específicamente castellano-manchego, ha sido dictaminada por este Consejo Consultivo. Se incorpora como Anexo I en esta Memoria el listado de las mismas, con el correspondiente número de dictamen, y algunos otros datos significativos: Así, en 202 dictámenes de los citados se han hecho consideraciones esenciales, al observarse que o bien se excedía la competencia autonómica en la regulación pretendida o, tratándose de dis-

posiciones de rango reglamentario, existían extremos que contradecían la ley en cuyo desarrollo se dictaban; y en algunos casos –si bien excepcionales– se ha llegado a obstar su elevación al Consejo para su aprobación o su remisión a las Cortes para su tramitación parlamentaria cuando el anteproyecto no ofrecía el mínimo de coherencia exigible para la seguridad jurídica.

En todo caso la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se halla cerca de cumplir veinticinco años de andadura autonómica y tiene ya un "*corpus normativo*" propio –integrado por Leyes, Decretos y Órdenes– que ocupa varios miles de páginas en los dos tomos en los que, en el año 2005, se recopiló aquél por última vez por la Consejería de Administraciones Públicas.

Parejo al estricto control de constitucionalidad y de legalidad, en el que ha ocupado lugar central la articulación de la norma con el ordenamiento jurídico estatal, el Consejo Consultivo se ha pronunciado en sus dictámenes sobre un amplio conjunto de aspectos que conciernen a la calidad de las normas proyectadas (se extracta en el Anexo II), desde su parte expositiva a su parte final en la que se incluyen las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, pasando como es obvio por el texto articulado.

Así por ejemplo: desde la exigencia de racionalidad sistemática se han hecho observaciones sobre la estructuración y ordenación de la norma, sobre reiteraciones y remisiones, sobre reproducción de preceptos, sobre la necesidad de refundir normas; o desde la exigencia de racionalidad teleológica y pragmática se han hecho a veces observaciones sobre la relación entre los fines que se proponían las normas y la regulación y los medios que en ellas se establecían para lograrlo. El Consejo Consultivo ha ponderado continuamente, si bien no de modo expreso, que su Ley reguladora al permitir consultas y no sólo en derecho sino en oportunidad no traza una línea rigurosamente estricta que divida en blanco y negro las consideraciones que pueden ser calificadas de derecho o de oportunidad.

El Consejo Consultivo ha llevado a sus Memorias anuales algunas observaciones relativas a la *"técnica legislativa"* conforme auspicia el artículo 51 de su Reglamento. En el Anexo III se refieren años y temas abordados hasta el presente.

La experiencia del Consejo Consultivo le permite afirmar que son bien perceptibles ciertas diferencias en la técnica normativa que se sigue en las distintas Consejerías y aun dentro de los órganos que se integran en éstas. Diferencias que no están vinculadas en gran parte a las que objetivamente se derivan de las materias a regular, sino en parte a diferencias de criterio más o menos circunstanciales y de medios en los órganos promotores, cuya superación debiera constituir un objetivo a cumplir.

Ciertamente tales posibilidades de diferenciación también vienen facilitadas por la parca y abierta regulación que la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, hace de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno y de su potestad reglamentaria. Sin embargo no

parece que la flexibilidad permitida por esta regulación deba significar menosprecio de la técnica y de la homogeneidad con la que los órganos que la tienen encomendada ejerzan su competencia sobre la iniciativa de normación.

Atendiendo a la problemática que de ella se deriva, a la experiencia dictaminadora del Consejo Consultivo, y a la más amplia que los órganos consultivos de toda España han valorado en sus VIII Jornadas celebradas en Toledo, este Consejo Consultivo sugiere al Gobierno la conveniencia de **elaborar unas directrices de técnica normativa, de carácter interno,** que concretando la regulación existente puedan contribuir a homogeneizar el modo en que Consejerías y órganos que las integran procedan a la elaboración de los anteproyectos de Ley y de proyectos de reglamento.

Es perfectamente previsible que la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, –actualmente en tramitación– conlleve el intento de conseguir que el ordenamiento autonómico que se crea continuamente cada día tenga un desarrollo lo más armónico posible. Hoy esto es una exigencia, incluso podría decirse que un verdadero derecho público subjetivo, que los ciudadanos pueden demandar de los poderes públicos a fin de conseguir la máxima racionalidad y seguridad jurídica en sus relaciones interpersonales y con aquéllos. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo, ha dicho que "*la exigencia del 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…*"

En definitiva, unas normas racionales, claras, seguras y eficientes son algo ineludible para una comunidad política que se predica integrante de un Estado de Derecho avanzado, pues, detrás de la seguridad jurídica, "*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad*", se hallan valores constitucionales tan importantes como la libertad, la justicia y la igualdad (Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio).

Para llevar a cabo esta labor se cuenta ya con abundantes y acreditados estudios doctrinales, con Directrices de técnica normativa elaboradas tanto por la Administración General del Estado como por algunas Comunidades Autónomas, sin olvidar la experiencia propia reflejada en la multiplicidad de normas elaboradas hasta la actualidad por las Cortes y por el Gobierno castellano-manchego, que han sido objeto de análisis, crítica e informe por los Servicios Jurídicos de las Cortes Regionales para las disposiciones de mayor rango y, para todas ellas o por lo menos para las de mayor jerarquía, por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, por el Consejo Económico y Social y por este Consejo Consultivo. Es más, ya algunas de nuestras leyes y bastantes reglamentos han sufrido la prueba de fuego de su sometimiento al control judicial –constitucional y ordinario–, lo que ha producido también una jurisprudencia que es necesario analizar para atender a sus postulados y evitar los errores que se han puesto de manifiesto por los Tribunales.

Por las circunstancias expuestas considera este Consejo que aquella parte de su Memoria anual que –conforme al artículo 51 de su Reglamento Orgánico- se destina a formular "*las sugerencias que estime oportunas para la mejora de la actuación administrativa y de la técnica legislativa*", se centre en sugerir la conveniencia de elaborar unas Directrices de técnica normativa que contribuyan a mejorar los productos normativos que cotidianamente se publican en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

**II**

Los aspectos a tener en cuenta para dar contenido a esas Directrices sobre técnica normativa podrían estructurarse, al menos, en dos: el formal y el procedimental.

**A.- Aspectos formales.**

1) Lenguaje legal.

No es preciso argumentar la importancia del mismo cuando el precepto primero que en el Código Civil regula la aplicación de las normas jurídicas comienza diciendo que *"se interpretará según el sentido propio de sus palabras,"* y cuando el Derecho, como toda ciencia, utiliza específicamente un lenguaje, cuya precisión técnica no tiene porqué reñir con la claridad.

Se ha revelado la necesidad de prestar mayor cuidado para que las normas autonómicas utilicen un lenguaje con mayor predominio de los enunciados prescriptivos, que economice palabras, que las dote de una mayor funcionalidad comunicativa. Por las dificultades que comporta ha de prestarse especial atención a la utilización de un lenguaje no sexista, que no convierta el remedio en redacciones farragosas.

2) Organización y sistemática de las normas.

En este apartado habrá de contemplarse:

a) Adecuada división de la disposición general en las partes que normalmente han de integrarla: el título, la parte expositiva, la parte dispositiva –articulado y parte dispositiva final (disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales)– de modo que cada una cumpla su función, fijando con precisión cuál es ésta.

b) Estructuración del articulado, –partiendo de la directriz general *"cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado"*– en Títulos, Capítulos y Secciones, cuando lo exija la amplitud de la disposición, de acuerdo a un orden lógico que permita la complitud y el mejor entendimiento de la norma, y que vaya desde las disposiciones generales a las particulares, y de la regulación sustantiva a lo orgánico y procedimental.

c) La ponderación de la técnica de reproducción de preceptos de otras disposiciones generales, bien de la Unión Europea, del Estado o de la propia Comunidad Autónoma.

d) La evitación de artículos o párrafos desprovistos de valor normativo.

e) Remisiones y citas cuya utilización ha de ponderarse para reducirlas a las estrictamente necesarias.

f) Carácter total o parcialmente modificativo de la disposición general respecto a otras regulaciones.

g) La utilización de anexos.

**B.- Aspectos Procedimentales**.

Las Comunidades Autónomas "*gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general*". (Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero).

La regulación de este procedimiento en nuestra Comunidad Autónoma se halla contenida en el Capítulo V –"*Del régimen de las funciones y actos del Consejo de Gobierno*"- del Título II de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, artículos 35 a 37, de los que aquí interesan los dos primeros.

El artículo 35 regula el procedimiento administrativo, previo al parlamentario, que deben seguir las iniciativas legislativas del Gobierno. Su regulación es muy sumaria, limitándose a señalar que los textos que tengan por objeto un proyecto de Ley "*se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno*".

Ante el silencio de cuáles deben ser tales "*actuaciones y antecedentes*", lo habitual y conveniente –y así lo ha indicado este Consejo en múltiples dictámenes- es que se sigan los trámites previstos para el ejercicio de la potestad reglamentaria en los apartados 2 y 3 del artículo 36 de la misma Ley.

En cualquier caso, bien a través de una modificación del precepto autonómico que se analiza, bien a través de su inclusión en las Directrices de técnica normativa, podrían desarrollarse con mayor claridad y precisión los trámites a los que deben someterse los Anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamento y el modo en que deben cumplirse. Convendría que las Directrices se centraran al menos en las siguientes:

1. Contenido de la orden de iniciación del procedimiento.

2. Memoria cuyo contenido se irá enriqueciendo a lo largo de la instrucción del procedimiento. Su contenido vendrá determinado por: Motivos que originen la elaboración de la nueva norma y su vinculación con los problemas detectados cuya solución se pretende con ella; las diferentes soluciones posibles, así como las razones que aconsejan optar por la elegida; los objetivos, las razones por las cuales esos objetivos no se pueden conseguir con las normas vigentes, así como la idoneidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas previstas para alcanzarlos, y la incidencia de la nueva norma en la normativa en vigor.

3. Memoria económica realizada con el suficiente detalle –incluso numérico- en la que se relacionen las previsiones de gasto que la nueva norma comporta puestas en relación con las partidas presupuestarias correspondientes.

4. Informe sobre el impacto de género de la nueva norma cuando proceda. A tal efecto se habría de tener en cuenta la experiencia de su realización en aplicación de los precedentes legales existentes en el ordenamiento estatal (Ley 30/2003, de 13 de octubre) y en algunos ordenamientos autonómicos (Ley 4/2001, de 9 de abril de Cataluña y Ley 18/2003, de 29 de diciembre de Andalucía). También se ha de observar que el Proyecto de Ley Orgánica de Igualdad de Hombres y Mujeres, actualmente en tramitación parlamentaria, ha previsto la realización de informes de impacto de género de los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de relevancia económica, social, cultural y artística (...), lo que supone un criterio de aplicación selectivo en cuanto a las normas que precisarán la realización de informes de impacto de género, que habrían de ser las que tuvieran relevancia e incidencia en los aspectos citados.

5. Audiencia. El trámite que mayores problemas plantea en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales es el de la adecuada cumplimentación del derecho de participación ciudadana, que, no debe de olvidarse, está constitucionalizado en los artículo 9.2 y 105 a) de la Constitución Española.
El artículo 36 prevé tres modos de cumplir tal trámite: a) mediante información pública directa, b) mediante información a través de las asociaciones u organizaciones que representen los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos a los que afecte la nueva norma, y c) mediante la participación de las asociaciones y organizaciones representativas en la elaboración de las normas a través de los Órganos Consultivos de la Administración Regional.
El Consejo Consultivo ya se ha pronunciado sobre la problemática y la inseguridad que se produce en este trámite en su Memoria del año 2004 y desde entonces no puede constatarse un mejor tratamiento.
Por otra parte, en toda reconsideración del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, debe tenerse en cuenta la doctrina ya consolidada del Tribunal Supremo que sólo exige esta audien-

cia, so pena de nulidad, respecto de aquellas Asociaciones o Corporaciones que no sean de carácter voluntario y representen por ley intereses de índole general o corporativa, pero no respecto de las demás asociaciones creadas al amparo de la libertad asociativa.

6. Conveniencia y modo de poner al servicio de la participación ciudadana en este procedimiento medios más cercanos al ciudadano, como prensa, radio o televisión y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

7. Análisis de las alegaciones que se formulan en el trámite de información pública en el informe final de la Secretaría General Técnica correspondiente, en el que se indicasen las que se tienen en cuenta y se incorporan a la norma y se justificasen las razones por las que no se considera procedente hacerlo así respecto de otras.

8. Examen de los proyectos de disposiciones generales, antes de ser sometidas al Consejo de Gobierno, por la Comisión de las Secretarías Generales, atendiendo especialmente a su función de coordinación interdepartamental, y carácter, papel y ubicación del informe del Gabinete Jurídico.

9. En aras de la transparencia y del buen gobierno, deberían establecerse parámetros objetivos para evaluación y control del grado de cumplimiento de la nueva norma y de su eficacia en la solución de los problemas y necesidades que la misma vino a atender.

## ANEXO I

**ANTEPROYECTOS DE LEY** (Observaciones esenciales *)

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1996 | 3 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CÁMARAS AGRARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SÍ |
| | 30 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA 1997. | NO |
| | 32 | ANTEPROYECTO DE LEY DE FARMACIA. | SÍ |
| | 40 | ANTEPROYECTO DE LEY DE FERIAS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SÍ |
| 1997 | 19 | ANTEPROYECTO DE LEY DE HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SÍ |
| | 30 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CONCESIÓN DE UN CRÉDITO EXTRAORDINARIO PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LAS ELECCIONES A CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1997 | 31 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LAS CAJAS DE AHORRO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 33 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA. | SI |
| | 58 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES PARA 1998. | |
| | 63 | ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CEDE UNA FINCA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN HOSPITAL EN CIUDAD REAL. | NO |
| | 69 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA "GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE CASTILLA-LA MANCHA". | SI |
| 1998 | 36 | ANTEPROYECTO DE LEY DE TASAS POR INSPECCIONES Y CONTROLES SANITARIOS DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS. | SI |
| | 37 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 38 | ANTEPROYECTO DE LEY DE COMERCIO MINORISTA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 69 | ANTEPROYECTO DE LEY DE SUPLEMENTO DE CRÉDITO POR IMPORTE DE 1.600 MILLONES DE PESETAS PARA FINANCIAR LOS MAYORES GASTOS DERIVADOS DE LA REPROGRAMACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO REGIONAL (FEOGA). | NO |
| | 76 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA 1999. | SI |
| | 83 | ANTEPROYECTO DE LEY REGULADOR DEL CONSEJO ESCOLAR DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 84 | ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 3/1988, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 93 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL MENOR DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| 1999 | 1 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. | SI |
| | 2 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE LA VID Y DEL VINO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 11 | ANTEPROYECTO DE LEY CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. | NO |
| | 12 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL JUEGO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 13 | ANTEPROYECTO DE LEY DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1999 | 15 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA "AGENCIA DE GESTIÓN DE LA ENERGÍA DE CASTILLA-LA MANCHA (AGECAM)". | NO |
| | 16 | ANTEPROYECTO DE LEY DE COLEGIOS PROFESIONALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 17 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL TURISMO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 30 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA LA INDICACIÓN GEOGRÁFICA "VINOS DE LA TIERRA DE CASTILLA". | NO |
| | 66 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2000. | NO |
| | 86 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA Y PATRIMONIAL. | NO |
| 2000 | 5 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA EL PARQUE NATURAL DEL ALTO TAJO. | NO |
| | 50 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE PASTOS, HIERBAS Y RASTROJERAS. | NO |
| | 54 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE PODÓLOGOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 55 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE PROTÉSICOS DENTALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 69 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2001. | SI |
| | 72 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA Y SE REGULA EL CONSEJO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 73 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN SANITARIA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 86 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE DETERMINADAS ACTIVIDADES QUE INCIDEN EN EL MEDIO AMBIENTE. | SI |
| | 92 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CONCESIÓN DE UN CRÉDITO EXTRAORDINARIO PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LAS ELECCIONES A CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA, CELEBRADAS EL 13 DE JUNIO DE 1999. | NO |
| | 93 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1998, DE 15 DE OCTUBRE, DE COMERCIO MINORISTA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| 2001 | 1 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES ARQUEOLÓGICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2001 | 17 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CRÉDITO EXTRAORDINARIO POR IMPORTE DE 600,000,000 PTS. PARA ATENDER LOS GASTOS NECESARIOS DEL PLAN COORDINADO DE LUCHA CONTRA LA ENCEFALOPATÍA ESPONGIFORME BOVINA. | NO |
| | 33 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO PROFESIONAL DE FISIOTERAPEUTAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 34 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE MALOS TRATOS Y DE PROTECCIÓN A LAS MUJERES MALTRATADAS. | NO |
| | 59 | ANTEPROYECTO DE LEY DE SELECCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. | SI |
| | 61 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO PROFESIONAL DE LOGOPEDAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 74 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 83 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS SERVICIOS OFICIALES DE FARMACÉUTICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 91 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ADECUACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA A LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. | NO |
| | 99 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ACCESO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD A LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 100 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2002. | NO |
| | 107 | ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA CREACIÓN DEL COLEGIO DE DOCTORES Y LICENCIADOS EN FILOSOFÍA Y LETRAS Y EN CIENCIAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 111 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN PÚBLICA A LA VIVIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 117 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 119 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN EXTERIOR DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 124 | ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 3/1988, DE 13 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 130 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2002 | 25 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS EN INFORMÁTICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 28 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA EL COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS EN INFORMÁTICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 32 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE RELACIONES LABORALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 33 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 9/1990, DE 28 DE DICIEMBRE, DE CARRETERAS Y CAMINOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 35 | ANTEPROYECTO DE LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 54 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN, REGULACIÓN Y FOMENTO DE LA ARTESANÍA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 55 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTADÍSTICA Y DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y ESTUDIOS ECONÓMICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 56 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 58 | ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE DROGODEPENDENCIAS. | SI |
| | 59 | ANTEPROYECTO DE LEY CONTRA LA VENTA Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES Y OTRAS LIMITACIONES RELATIVAS A LAS MISMAS. | NO |
| | 66 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE LA MUJER DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 70 | ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 72 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ARCHIVOS PÚBLICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 75 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CRÉDITO EXTRAORDINARIO POR IMPORTE DE 100.600.000 EUROS PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 76 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 84 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 3/1988, DE 13 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 85 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL IV CENTENARIO DE LA PUBLICACIÓN DE “EL INGENIOSO HIDALGO DON QUIJOTE DE LA MANCHA”. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2002 | 87 | ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS EN LA ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA. | NO |
| | 92 | ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 104 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 105 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 108 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2003. | NO |
| | 126 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES DE APOYO A LA FAMILIA Y A DETERMINADOS SECTORES ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN TRIBUTARIA. | NO |
| | 133 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA EL PARQUE NATURAL DEL BARRANCO DEL RÍO DULCE. | NO |
| | 135 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTUALIZACIÓN DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. | SI |
| | 136 | ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 148 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 153 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/1998, DE 29 DE JUNIO, DE TASAS POR INSPECCIÓN Y CONTROLES SANITARIOS DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS. | SI |
| 2003 | 1 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 7 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES CALIFICADAS EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 8 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LA VIÑA Y EL VINO EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 9 | ANTEPROYECTO DE LEY DE VÍAS PECUARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 13 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 109 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2004. | NO |
| | 133 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 4/1997 DE 10 DE JULIO DE CAJAS DE AHORRO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2003 | 139 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 150 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 7/1998, DE 15 DE OCTUBRE, DE COMERCIO MINORISTA EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| 2004 | 1 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LA EXPLOTACIÓN AGRARIA Y DEL DESARROLLO RURAL EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 2 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE EDUCADORES SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 106 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL EJERCICIO 2005. | SI |
| | 132 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIACIÓN FAMILIAR DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 156 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 169 | ANTEPROYECTO DE LEY DE LA AGENCIA DE CALIDAD UNIVERSITARIA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| 2005 | 23 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA EL PARQUE NATURAL DE LOS CALARES DEL MUNDO Y DE LA SIMA. | NO |
| | 24 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL SERVICIO FARMACÉUTICO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 27 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL SERVICIO SOCIAL ESPECIALIZADO DE MEDIACIÓN FAMILIAR. | SI |
| | 40 | ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE DECLARACIÓN DE VOLUNTADES ANTICIPADAS EN MATERIA DE LA PROPIA SALUD. | NO |
| | 80 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO PROFESIONAL DE HIGIENISTAS DENTALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 106 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO DEL CONSUMIDOR DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 130 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2006. | SI |
| | 131 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES DE VIAJEROS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 137 | ANTEPROYECTO DE LEY DE HORARIOS COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 158 | ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2005 | 168 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE DETERMINADAS ACTIVIDADES QUE INCIDEN EN EL MEDIO AMBIENTE Y DEL TIPO AUTONÓMICO DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS. | SI |
| | 171 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS. | NO |
| 2006 | 12 | ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA LA EMPRESA PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 93 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL INSTITUTO DE CONSUMO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 119 | ANTEPROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 3/1988, DE 13 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 146 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA PARA EL AÑO 2007. | NO |
| | 149 | ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LA RUTA DE DON QUIJOTE. | SI |
| | 150 | ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA EN MATERIA DE SUBVENCIONES. | SI |
| | 167 | ANTEPROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EN DETERMINADAS MATERIAS. | SI |
| | 176 | ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA SECCIÓN 1ª DEL CAPÍTULO II DE LA LEY 17/2005, DE 29 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS. | NO |
| | 203 | ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍA RENOVABLES E INCENTIVACIÓN DEL AHORRO Y EFICACIA ENERGÉTICA EN CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 214 | ANTEPROYECTO DE LEY DE EVALUACIÓN AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 223 | ANTEPROYECTO DE LEY DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 224 | ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |

## PROYECTOS DE DECRETO LEGISLATIVO
(Observaciones esenciales *)

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| **2002** | 130 | PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| **2004** | 163 | PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SÍ |

## PROYECTOS DE REGLAMENTO
(Observaciones esenciales *)

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| **1996** | 1 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY CONTRA LA VENTA Y PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS A MENORES. | SI |
| | 4 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN REGIONAL Y COMISIONES PROVINCIALES DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL. | SI |
| | 6 | PROYECTO DE DECRETO DE FEDERACIONES DEPORTIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 7 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL CONSEJO REGIONAL DE CONSUMO. | SI |
| | 8 | PROYECTO DE DECRETO DE CLUBES DEPORTIVOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 9 | PROYECTO DE DECRETO DE REGISTRO ENTIDADES DEPORTIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 18 | PROYECTO DE DECRETO QUE REGULA HORARIOS COMERCIALES. | SI |
| | 20 | PROYECTO DE DECRETO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERADMINISTRATIVA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. | SI |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN REGIONAL DE COOPERACIÓN MUNICIPAL 1996-1999. | NO |
| | 25 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y ECONÓMICA DE LAS CÁMARAS AGRARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU FUNCIONAMIENTO PROVISIONAL HASTA LA CONSTITUCIÓN DE LOS NUEVOS PLENOS. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1996 | 26 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACREDITACIÓN Y EL REGISTRO CENTRAL DE ENTIDADES DEL VOLUNTARIADO EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 27 | PROYECTO DE DECRETO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DEL VOLUNTARIADO. | SI |
| | 28 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN REGIONAL DEL VOLUNTARIADO. | SI |
| | 29 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DE LA COMISIÓN CALIFICADORA DE DOCUMENTOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 31 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO Y EL SISTEMA DE INGRESO EN LAS PLAZAS DE LOS CENTROS RESIDENCIALES DE MAYORES DE LA RED PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 36 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACAMPADA Y ACTIVIDADES DE OCIO Y RECREO EN TERRENOS FORESTALES Y ÁREAS DE CONSERVACIÓN DEL MEDIO NATURAL. | SI |
| | 37 | PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REGULA LA CIRCULACIÓN Y PRÁCTICA DE DEPORTES CON VEHÍCULOS A MOTOR EN DETERMINADOS TERRENOS FORESTALES Y ÁREAS DE CONSERVACIÓN DEL MEDIO NATURAL. | SI |
| | 39 | PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE CAZA. | SI |
| | 46 | PROYECTO DE DECRETO DE PRESTACIONES INDIVIDUALES DE CONTENIDO ECONÓMICO Y CARÁCTER TEMPORAL EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 47 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL PROGRAMA DE APOYO PERSONAL, ATENCIÓN INDIVIDUALIZADA Y EL PROGRAMA DE INSERCIÓN. | SI |
| | 52 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL DEL CONSEJO DE CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO E INDUSTRIA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 54 | PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO REGIONAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. | SI |
| 1997 | 8 | PROYECTO DE DECRETO DE ACREDITACIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL. | SI |
| | 11 | PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE TUTELA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 14 | PROYECTO DE DECRETO POR EL SE DETERMINAN LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SUSCEPTIBLES DE SER RETRIBUIDOS MEDIANTE PRECIOS PÚBLICOS. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1997 | 16 | PROYECTO DE DECRETO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS EN FAVOR DE MENORES, DISCAPACITADOS Y MAYORES EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 17 | PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN PROFESIONAL DE GUÍA DE TURISMO EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 20 | PROYECTO DE DECRETO DE LA RED DE VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA. | NO |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO DE HORARIOS, SERVICIOS DE URGENCIA Y VACACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | NO |
| | 29 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DE LAS HOJAS DE RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. | SI |
| | 46 | MODIFICACIÓN DEL DECRETO 24/1996, DE 27 DE FEBRERO, POR EL QUE SE FIJAN LOS CRITERIOS DEL FONDO REGIONAL DE AYUDA A LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 55 | PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO PARCIAL EN MATERIA DE ÓRGANOS DE GOBIERNO, DE LA LEY 4/1997, DE 10 DE JULIO, DE CAJAS DE AHORRO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 62 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MODALIDAD DEL BINGO ACUMULATIVO. | SI |
| | 64 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL CONSEJO REGIONAL DE DEPORTES Y SU COMISIÓN DIRECTIVA. | SI |
| | 66 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE DISCIPLINA DEPORTIVA. | SI |
| | 67 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE ASOCIACIONES JUVENILES Y ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS A LA JUVENTUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 71 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN EL DECRETO 132/1986 DE 9 DE DICIEMBRE, POR LAS QUE SE CREAN LAS DENOMINACIONES DE CALIDAD PARA LOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA ORDEN DE 6 DE JUNIO, POR LA QUE SE REGULAN LAS NORMAS DE UTILIZACIÓN DEL APELATIVO “ALIMENTOS DE CASTILLA-LA MANCHA”. | NO |
| | 78 | PROYECTO DE DECRETO DEL CÓDIGO DE ACCESIBILIDAD EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 81 | PROYECTO DE DECRETO DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. | SI |
| 1998 | 10 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL CONSEJO REGIONAL DE DEPORTES Y SU COMISIÓN DIRECTIVA. | NO |
| | 20 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MODALIDAD DEL BINGO ACUMULATIVO. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1998 | 21 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA BIBLIOTECA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 28 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CATÁLOGO REGIONAL DE ESPECIES AUTÓCTONAS AMENAZADAS DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 34 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE TURISMO. | NO |
| | 39 | PROYECTO DE DECRETO DE DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS. | NO |
| | 43 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE COMPETITIVIDAD E INCENTIVOS A LA ACTIVAD EMPRESARIAL EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 44 | PROYECTO DE DECRETO DE PLANIFICACIÓN FARMACÉUTICA. | SI |
| | 45 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA EN ONDA MÉTRICA CON MODULACIÓN DE FRECUENCIA. | SI |
| | 52 | PROYECTO DE DECRETO DE REQUISITOS, PERSONAL Y AUTORIZACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | SI |
| | 55 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE SERVICIOS EN LOS TALLERES DE REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES. | SI |
| | 58 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE FIJACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PRESTADOS POR LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUSCEPTIBLES DE SER RETRIBUIDOS MEDIANTE PRECIOS PÚBLICOS. | SI |
| | 59 | PROYECTO DE DECRETO DEL REGISTRO DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 60 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA COMPOSICIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN SUPERIOR DE HACIENDA. | SI |
| | 63 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE INGRESO EN CENTROS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD PSÍQUICA. | NO |
| | 70 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS POPULARES QUE SE CELEBRAN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 71 | PROYECTO DE DECRETO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A DOMICILIO. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1998 | 72 | REGLAMENTO DE LA LEY 2/1997, DE 30 DE MAYO, DE ACTIVIDADES FERIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 77 | MODIFICACIÓN DEL DECRETO 91/97, DE 15 DE JULIO, SOBRE COMPETENCIAS EN MATERIA DE COOPERATIVAS, SOCIEDADES LABORALES, TRABAJO Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. | NO |
| | 87 | PROYECTO DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS PARA INSTALACIONES ELÉCTRICAS AÉREAS EN ALTA TENSIÓN Y LÍNEAS AÉREAS EN BAJA TENSIÓN CON FINES DE PROTECCIÓN DE LA AVIFAUNA Y REDUCCIÓN DEL IMPACTO PAISAJÍSTICO. | SI |
| | 92 | PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE TASAS POR INSPECCIONES Y CONTROLES SANITARIOS DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS. | SI |
| 1999 | 8 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ASESOR DE R.T.V.E. EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 14 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN Y REGULAN LOS REGISTROS DE MODELOS Y DE EMPRESAS RELACIONADAS CON LAS MÁQUINAS RECREATIVAS. | NO |
| | 18 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA CARTA DE LOS DERECHOS DEL CIUDADANO. | SI |
| | 36 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE FIJACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PRESTADOS POR LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, SUSCEPTIBLES DE SER RETRIBUIDOS MEDIANTE PRECIOS PÚBLICOS. | NO |
| | 38 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA REGLAMENTARIAMENTE LA LEY 3/1994, DE 3 DE NOVIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE ENTIDADES, CENTROS Y SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 40 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 71/1997, DE 17 DE JUNIO, DE LA COMISIÓN DE TUTELA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 41 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE RESIDUOS URBANOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 42 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL APROVECHAMIENTO DE ENERGÍA EÓLICA. | SI |
| | 45 | PROYECTO DE DECRETO DE SANIDAD MORTUORIA. | SI |
| | 50 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ANIMACIÓN JUVENIL EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 59 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE CONDICIONES HIGIÉNICO-SANITARIAS DE LAS PISCINAS DE USO PÚBLICO. | NO |
| | 60 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 1999 | 61 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 21/1991, DE 26 DE MARZO, SOBRE INTEGRACIÓN VOLUNTARIA DEL PERSONAL FUNCIONARIO QUE DESEMPEÑA PUESTOS CORRESPONDIENTES A PERSONAL LABORAL. | SI |
| | 79 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y ECONÓMICOS DE LOS USUARIOS DE CENTROS PRIVADOS DE ENSEÑANZAS NO OFICIALES. | NO |
| 2000 | 2 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CUERPO DE AGENTES MEDIOAMBIENTALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 3 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE FIJAN LOS CRITERIOS DE REPARTO DEL FONDO REGIONAL DE COOPERACIÓN LOCAL. | NO |
| | 6 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL CONTENIDO, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 8 | PROYECTO DE DECRETO DE MEDICAMENTOS VETERINARIOS. | SI |
| | 9 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y ECONÓMICOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FUNERARIOS. | NO |
| | 10 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS DE APLICACIÓN GENERAL PARA REGULAR EL USO RECREATIVO, LA ACAMPADA Y LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR EN EL MEDIO NATURAL. | SI |
| | 15 | PROYECTO DE DECRETO DEL OBSERVATORIO DEL EURO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 20 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS TELEVISIONES LOCALES POR ONDAS TERRESTRES. | SI |
| | 23 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE CASINOS DE JUEGO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 25 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LA ELECCIÓN DE CENTRO, LOS CRITERIOS DE ADMISIÓN DE ALUMNOS EN CENTROS NO UNIVERSITARIOS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS Y EL ACCESO A DETERMINADAS ENSEÑANZAS. | SI |
| | 35 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLAN UMBRALES Y CRITERIOS PARA DETERMINADAS ACTIVIDADES DEL ANEJO 2 DE LA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO MEDIOAMBIENTAL. | SI |
| | 44 | PROYECTO DE DECRETO DE VETERINARIOS COLABORADORES PARA LA INSPECCIÓN DE LAS CARNES DE RESES DE LIDIA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2000 | 46 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE ORDENACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 53 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN DE VINOS DE CALIDAD RECONOCIDA PRODUCIDOS EN PAGOS VITÍCOLAS DETERMINADOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 70 | PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO ASESOR DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA SALUD. | NO |
| | 71 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS CONSEJOS DE FORMACIÓN CONTINUADA EN CIENCIAS DE LA SALUD. | NO |
| | 87 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CONSTITUYE, POR SEGREGACIÓN, EL COLEGIO OFICIAL DE ODONTÓLOGOS Y ESTOMATÓLOGOS DE ALBACETE. | NO |
| | 88 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CONSTITUYE, POR SEGREGACIÓN, EL COLEGIO OFICIAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS DE GUADALAJARA. | NO |
| | 89 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CONSTITUYE, POR SEGREGACIÓN, EL COLEGIO OFICIAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE ALBACETE. | NO |
| 2001 | 18 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN REGIONAL DE RESIDUOS PELIGROSOS DE CASTILLA-LA MANCHA | |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS DOCENTES INTERINOS. | NO |
| | 25 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO REGIONAL DE AGENTES COMERCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 40 | PROYECTO DE DECRETO DE LABORATORIOS DE ANÁLISIS CLÍNICOS. | SI |
| | 43 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DE COLEGIOS OFICIALES DE DIPLOMADOS DE ENFERMERÍA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 62 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS DISTRITOS DE SALUD. | NO |
| | 67 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE DIPLOMADOS EN TRABAJO SOCIAL Y ASISTENTES SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 71 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DICTAN NORMAS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 11/2000, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL IMPUESTO SOBRE DETERMINADAS ACTIVIDADES QUE INCIDEN EN EL MEDIO AMBIENTE. | NO |
| | 76 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 23/2001, DE 27 DE FEBRERO, DE SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS DOCENTES INTERINOS. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2001 | 98 | PROYECTO DE DECRETO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN PERIODO TRANSITORIO PARA LA INDICACIÓN DE PRECIOS POR UNIDAD DE MEDIDA EN PEQUEÑOS COMERCIOS Y VENTA AMBULANTE. | NO |
| | 102 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 66/1997, DE 20 DE MAYO, DE ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL GUÍA DE TURISMO EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 106 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA FIGURA DEL RESPONSABLE DE ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS TURÍSTICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. | SI |
| | 108 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES. | NO |
| | 112 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CONSOLIDACIÓN PARCIAL DEL COMPLEMENTO ESPECÍFICO DE LOS DIRECTORES ESCOLARES DE LOS CENTROS PÚBLICOS. | NO |
| | 114 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 65/1998, DE 16 DE JUNIO, DE REQUISITOS, PERSONAL Y AUTORIZACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | NO |
| | 120 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE RÉGIMEN DE PRECIOS Y RESERVAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS. | NO |
| | 126 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS REGULADORES DE LAS CONCENTRACIONES PARCELARIAS DE CARÁCTER PRIVADO EN EL ÁMBITO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 134 | PROYECTO DE DECRETO DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS DE CENTROS, SERVICIOS Y ESTABLECIMIENTOS SANITARIOS. | NO |
| | 149 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REALIZARÁ LA APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE DESARROLLO DEL CONSEJO DE FORMACIÓN PROFESIONAL. | SI |
| | 152 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 143/1996, DE 17 DE DICIEMBRE, DE DESARROLLO DEL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD Y LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL. | NO |
| 2002 | 3 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA RESERVA REGIONAL DE DERECHOS DE PLANTACIÓN DE VIÑEDO EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 14 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS BÁSICAS QUE HAN DE REGIR LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE MÚSICA Y DANZA DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 16 | PROYECTO DE DECRETO DE AYUDAS AL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD DEL EMPRESARIO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2002 | 17 | PROYECTO DE DECRETO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 5/2001, DE 17 DE MAYO DE PREVENCIÓN DE MALOS TRATOS Y DE PROTECCIÓN A LAS MUJERES MALTRATADAS. | NO |
| | 26 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 27 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL REGISTRO DE TÍTULOS PROFESIONALES NO UNIVERSITARIOS DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 39 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN TALLERES DE REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES. | NO |
| | 41 | PROYECTO DE DECRETO DE PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL EN LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 42 | PROYECTO DE DECRETO DE LA CERTIFICACIÓN TÉCNICO-SANITARIA DEL TRANSPORTE SANITARIO POR CARRETERA. | NO |
| | 46 | PROYECTO DE DECRETO DE ENTIDADES FORMADORAS DE MANIPULADORES DE ALIMENTOS. | SI |
| | 49 | PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 60 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. | NO |
| | 61 | PROYECTO DE DECRETO DEL CONJUNTO MÍNIMO BÁSICO DE DATOS (CMDB) DE HOSPITALIZACIÓN, CIRUGÍA AMBULATORIA Y OTROS PROCEDIMIENTOS AMBULATORIOS. | NO |
| | 62 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 144/2000, DE 24 DE OCTUBRE, DEL CONSEJO ASESOR DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS DE LA SALUD. | NO |
| | 77 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN INFANTIL EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 78 | PROYECTO DE DECRETO DEL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 94 | PROYECTO DE DECRETO QUE REGULA LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE CENTROS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 95 | PROYECTO DE DECRETO DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL LABORAL COMO PROPIOS DE PERSONAL FUNCIONARIO. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2002 | 97 | PROYECTO DE DECRETO QUE REGULA LA RESPUESTA EDUCATIVA A LA DIVERSIDAD DEL ALUMNADO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 103 | PROYECTO DE DECRETO DE NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS INTERINOS. | NO |
| | 106 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL REGISTRO DE INSTALACIONES DE DISTRIBUCIÓN AL POR MENOR DE CARBURANTES Y COMBUSTIBLES PETROLÍFEROS. | NO |
| | 107 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL JUEGO DEL BINGO EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 112 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN LOS DISTINTIVOS DE CALIDAD DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 113 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 158/2000, DE 14 DE NOVIEMBRE, DEL CONSEJO ASESOR DE FORMACIÓN CONTINUADA EN CIENCIAS DE LA SALUD. | NO |
| | 124 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE COLEGIOS OFICIALES DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TÉCNICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 125 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE DESARROLLO DE LA LEY 5/99, DE 8 DE ABRIL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 129 | PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO DEL INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD, AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL Y PRESTACIONES ECONÓMICAS A FAVOR DE COLECTIVOS DESFAVORECIDOS, Y DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES. | NO |
| | 134 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DE COLEGIOS PROFESIONALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 149 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CAJAS DE AHORRO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| 2003 | 5 | PROYECTO DE DECRETO DEL REGISTRO DE PACIENTES EN LISTAS DE ESPERA EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 6 | PROYECTO DE DECRETO DE TIEMPOS MÁXIMOS DE RESPUESTA, ESPECIALIDADES GARANTIZADAS, TARIFAS Y AYUDAS POR DESPLAZAMIENTO EN ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 20 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DE LA LEY 2/1993, DE 15 DE JULIO, DE CAZA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE COLEGIOS OFICIALES DE FARMACÉUTICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2003 | 27 | PROYECTO DE DECRETO DE AUTORIZACIONES DE LOS LABORATORIOS DE SANIDAD AMBIENTAL Y ALIMENTARIA. | SI |
| | 34 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO REGULADOR DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 41 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 45 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE CUERPOS DE AGENTES MEDIOAMBIENTALES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 46 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE DISTINCIONES AL MÉRITO TURÍSTICO. | NO |
| | 53 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS MÉRITOS DE DETERMINACIÓN AUTONÓMICA, DE APLICACIÓN EN LOS CONCURSOS DE FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL. | NO |
| | 54 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MIMETIZACIÓN DE INSTALACIONES DE RADIOCOMUNICACIÓN. | SI |
| | 58 | PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO DE LA LEY DE HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS. | NO |
| | 62 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO, LA SUPERVISIÓN Y LA SELECCIÓN DE MATERIALES CURRICULARES PARA LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL Y SU USO EN LOS CENTROS DOCENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 67 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DEL CICLO FORMATIVO DE GRADO SUPERIOR CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO SUPERIOR EN PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 68 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DEL CICLO FORMATIVO DE GRADO SUPERIOR CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO SUPERIOR EN ANIMACIÓN TURÍSTICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 73 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS REQUISITOS SANITARIOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES QUE REALICEN VIGILANCIA DE LA SALUD. | NO |
| | 81 | PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE INDUSTRIA Y TRABAJO POR LA QUE SE REGULA LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE ARTESANÍA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2003 | 97 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO DE LA MUJER DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 99 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE MÁQUINAS DE JUEGO DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 104 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN, INSPECCIÓN, EXPROPIACIÓN Y SANCIONES EN MATERIA DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS. | SI |
| | 105 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE INSTALACIÓN DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN RÉGIMEN ESPECIAL Y SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO. | SI |
| | 113 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS DERECHOS DE ALTA Y DE REENGANCHE QUE PODRÁN PERCIBIR LOS DISTRIBUIDORES DE GAS NATURAL POR CANALIZACIÓN. | SI |
| | 130 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR CONTRATADO DE LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 134 | PROYECTO DE DECRETO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN MATERIA DE TELEFONÍA MÓVIL. | SI |
| | 152 | PROYECTO DE DECRETO DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA. | SI |
| | 154 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 9/2003, DE 28 DE ENERO, DE TIEMPOS MÁXIMOS DE RESPUESTA, PRESTACIONES GARANTIZADAS, TARIFAS Y ABONO DE GASTOS DE DESPLAZAMIENTO EN ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 160 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 91/2003, DE 3 DE JUNIO, DE DESARROLLO DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE HACIENDA DE CASTILLA-LA MANCHA EN MATERIA DE SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS. | SI |
| | 161 | PROYECTO DE DECRETO DE LAS CONDICIONES HIGIÉNICO-SANITARIAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DONDE SE REALIZAN TÉCNICAS DE TATUAJE, MICROPIGMENTACIÓN, PERFORACIÓN CUTÁNEA Y OTRAS TÉCNICAS SIMILARES DE ARTE CORPORAL. | NO |
| 2004 | 17 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2004 | 19 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 3/1994, DE 3 DE NOVIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE ENTIDADES, CENTROS Y SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE COLEGIOS DE PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 22 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE MÉDICOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 29 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE SUELO RÚSTICO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. | SI |
| | 30 | PROYECTO DE DECRETO DE DESARROLLO DE LA LEY DE TASAS POR INSPECCIONES Y CONTROLES SANITARIOS DE ANIMALES Y SUS PRODUCTOS. | SI |
| | 37 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL DECRETO 23/2001, DE 27 DE FEBRERO DE 2001, DE SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS DOCENTES INTERINOS. | NO |
| | 38 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PRECIOS PÚBLICOS SATISFECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN CENTROS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA. | SI |
| | 40 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE ESTABLECE Y ORDENA EL CURRICULO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 41 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE Y ORDENA EL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 67 | PROYECTO DE DECRETO DE HORARIOS, SERVICIOS DE URGENCIAS Y VACACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | NO |
| | 68 | PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE LA VID Y EL VINO. | SI |
| | 70 | PROYECTO DE DECRETO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL SERVICIO AL POR MENOR DE CARBURANTES EN INSTALACIONES DE VENTA AL PÚBLICO. | SI |
| | 78 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. | SI |
| | 85 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO REGIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2004 | 99 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DEL CICLO FORMATIVO DE GRADO MEDIO, CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO EN EXPLOTACIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 100 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DEL CICLO FORMATIVO DE GRADO MEDIO, CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO EN ATENCIÓN SOCIOSANITARIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 101 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRÍCULO DEL CICLO FORMATIVO DE GRADO SUPERIOR, CORRESPONDIENTE AL TÍTULO DE TÉCNICO SUPERIOR EN AUDIOPRÓTESIS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 105 | PROYECTO DE DECRETO DE REQUISITOS, PERSONAL Y AUTORIZACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | SI |
| | 113 | PROYECTO DE DECRETO DE ASOCIACIONES DE MADRES Y PADRES DE ALUMNOS Y DE SUS FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES EN LOS CENTROS DOCENTES QUE IMPARTEN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 128 | PROYECTO DE DECRETO DE PRESTACIÓN DE ATENCIÓN DENTAL A LA POBLACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA CON EDADES COMPRENDIDAS ENTRE LOS 6 Y LOS 15 AÑOS. | NO |
| | 140 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LOS MISMOS. | NO |
| | 141 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE ORGANISMOS PARA LA REALIZACIÓN DE REVISIONES DE APARATOS DE BRONCEADO MEDIANTE RADIACIONES ULTRAVIOLETAS. | NO |
| | 142 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS TÉCNICOS INDUSTRIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 150 | PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ARCHIVOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 157 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE ACREDITACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y CONTROL DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL. | SI |
| | 158 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ADOPCIÓN DE MENORES. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2004 | 160 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 58/1999, DE 18 DE MAYO, QUE REGULA EL APROVECHAMIENTO DE ENERGÍA EÓLICA A TRAVÉS DE PARQUES EÓLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 167 | PROYECTO DE DECRETO DE REQUISITOS, PERSONAL Y AUTORIZACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | SI |
| | 168 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LAS ZONAS Y ÁREAS DE SERVICIOS SOCIALES Y LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 174 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN LAS CATEGORÍAS DE TÉCNICOS SUPERIORES DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, TÉCNICOS DE GESTIÓN DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y TÉCNICOS ESPECIALISTAS EN SISTEMAS Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| 2005 | 2 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 9/2003, DE 28 DE ENERO, DE TIEMPOS MÁXIMOS DE RESPUESTAS, PRESTACIONES GARANTIZADAS, TARIFAS Y ABONO POR GASTOS DE DESPLAZAMIENTO EN ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA EN CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 4 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA SANITARIO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 10 | PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN DEL CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE VETERINARIOS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 11 | PROYECTO DE DECRETO DE LA RED DE HEMODONACIÓN, HEMOTERAPIA Y HEMOVIGILANCIA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 13 | PROYECTO DE DECRETO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EL SERVICIO AL POR MENOR DE CARBURANTES EN INSTALACIONES DE VENTA AL PÚBLICO. | SI |
| | 16 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 22/2004, DE 2 DE MARZO, DE ADMISIÓN DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 50 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE VÍAS PECUARIAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2005 | 51 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS INTERINOS PARA DESEMPEÑAR PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL. | NO |
| | 54 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ORIENTACIÓN EDUCATIVA Y PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 74 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE DROGODEPENDENCIAS Y OTROS TRASTORNOS ADICTIVOS. | SI |
| | 78 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEFINE Y REGULA LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 89 | PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 107 | PROYECTO DE DECRETO DE PROVISIÓN DE JEFATURAS DE CARÁCTER ASISTENCIAL DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 116 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 34/2000, DE 29 DE FEBRERO, QUE REGULA EL USO RECREATIVO, LA ACAMPADA Y LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR EN EL MEDIO NATURAL. | NO |
| | 117 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE COOPERATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 118 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL CURRICULUM DE LA ESPECIALIDAD DE GUITARRA FLAMENCA EN LOS GRADOS ELEMENTAL Y MEDIO DE LAS ENSEÑANZAS DE MÚSICA. | SI |
| | 120 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN TERRITORIAL DE EMERGENCIA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 121 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 61/1990, DE 15 DE MAYO, POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS, PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y NOMBRAMIENTO DE PERSONAL NO PERMANENTE DE LA ESCALAS DE SANITARIOS LOCALES. | NO |
| | 136 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE ESTABLECIMIENTOS DE COMIDAS PREPARADAS. | SI |
| | 145 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 72/1999, DE 1 DE JUNIO, DE SANIDAD MORTUORIA. | NO |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2005 | 152 | PROYECTO DE DECRETO DEL DERECHO A UNA SEGUNDA OPINIÓN MÉDICA. | SI |
| | 162 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN PARCIAL DEL DECRETO 59/1998, DE 9 DE JUNIO, POR EL QUE SE REGULA LA GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO DE RADIODIFUSIÓN SONORA EN ONDAS MÉTRICAS CON MODULACIÓN DE FRECUENCIA. | SI |
| | 167 | PROYECTO DE DECRETO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO REGIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| 2006 | 5 | PROYECTO DE DECRETO DE TIEMPOS MÁXIMOS DE RESPUESTA Y PRESTACIONES GARANTIZADAS EN ATENCIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 6 | PROYECTO DE DECRETO SOBRE PERMISOS DERIVADOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIADOS POR EL FONDO CASTELLANO-MANCHEGO DE COOPERACIÓN O POR LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 9 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO DE VOLUNTADES ANTICIPADAS DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 14 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS. | NO |
| | 21 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 49/2002, DE 9 DE ABRIL, DE LA CERTIFICACIÓN TÉCNICO-SANITARIA DEL TRANSPORTE SANITARIO POR CARRETERA. | NO |
| | 24 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA DECLARACIÓN DE FIESTA DE INTERÉS TURÍSTICO REGIONAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 42 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 273/2004, DE 9 DE NOVIEMBRE, SOBRE LA PRESTACIÓN DE ATENCIÓN DENTAL A LA POBLACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA CON EDADES COMPRENDIDAS ENTRE LOS 6 Y LOS 15 AÑOS. | SI |
| | 65 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS DE ARBITRAJE, CONCILIACIÓN Y MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA SOCIAL. | SI |
| | 70 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL USO RECREATIVO, LA ACAMPADA Y LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS A MOTOR EN EL MEDIO NATURAL. | SI |
| | 82 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS CENTROS DE BRONCEADO MEDIANTE RADIACIONES ULTRAVIOLETAS. | SI |
| | 83 | PROYECTO DE DECRETO DE INSPECCIÓN SANITARIA DE MATANZAS DOMICILIARIAS DE CERDOS. | SI |

| AÑO | DICTAMEN | TÍTULO | |
|---|---|---|---|
| 2006 | 84 | PROYECTO DE DECRETO DE SELECCIÓN Y GESTIÓN DE LAS BOLSAS DE TRABAJO DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. | SI |
| | 85 | PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DEL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN EL MEDIO RURAL DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 95 | PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LAS PROFESIONES TURÍSTICAS EN CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 105 | PROYECTO DE DECRETO DE LOS COMITÉS DE ÉTICA ASISTENCIALES EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA. | NO |
| | 118 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 125 | PROYECTO DE DECRETO DE PLANIFICACIÓN FARMACÉUTICA Y REQUISITOS, PERSONAL Y AUTORIZACIONES DE LAS OFICINAS DE FARMACIA Y BOTIQUINES. | SI |
| | 128 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LOS ESPECTÁCULOS TAURINOS POPULARES QUE SE CELEBRAN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA. | SI |
| | 180 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CARRERA PROFESIONAL DE LICENCIADOS Y DIPLOMADOS SANITARIOS DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 189 | PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGRUPACIONES DE PRODUCTOS DEL SECTOR VITIVINÍCOLA | SI |
| | 226 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN PARCIAL DEL REGLAMENTO DE CASINOS DE JUEGO DE CASTILLA-LA MANCHA | NO |
| | 227 | PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 52/2002, DE 23 DE ABRIL, DE ENTIDADES FORMADORAS DE MANIPULADORES DE ALIMENTOS | NO |
| | 229 | PROYECTO DE DECRETO DE ADMISIÓN DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA | NO |
| | 230 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA INSPECCIÓN DE TURISMO DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 232 | PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |
| | 239 | PROYECTO DE DECRETO REGULADOR DEL REGISTRO GENERAL DE EMPRESAS, ESTABLECIMIENTOS Y ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE CASTILLA-LA MANCHA | SI |

## ANEXO II

### 1.- CUALIDADES TÉCNICAS DE LOS REGLAMENTOS

- Dictamen 52/1998

### 2.- REPRODUCCIÓN DE PRECEPTOS

- Dictamen 31/1997 (Reproduce la misma doctrina los Dictámenes 33/1997; 1/1999 y 16/1999)
- Dictamen 64/1997
- Dictamen 78/1997
- Dictamen 38/1998
- Dictamen 52/1998
- Dictamen 46/2000
- Dictamen 73/2000
- Dictamen 17/2002
- Dictamen 8/2003
- Dictamen 9/2003
- Dictamen 152/2003 (Doctrina reiterada en reciente dictamen 224/2006)
- Dictamen 29/2004
- Dictamen 24/2005
- Dictamen 50/2005
- Dictamen 106/2005
- Dictamen 14/2006

### 3.- CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

- Dictamen 92/2002
- Dictamen 135/2002
- Dictamen 9/2003

### 4.- PRECEPTOS SIN VALOR NORMATIVO

- Dictamen 73/2000
- Dictamen 8/2003 (Similar doctrina se mantiene en el dictamen 1/2004)
- Dictamen 203/2006

### 5.- REMISIONES

- Dictamen 33/1997
- Dictamen 55/1997
- Dictamen 37/1998 (Doctrina mantenida en los dictámenes 92/2002; 163/2004)
- Dictamen 52/1998

- Dictamen 1/1999
- Dictamen 79/1999
- Dictamen 135/2002
- Dictamen 29/2004 (Doctrina mantenida en el Dictamen 78/2004)
- Dictamen 14/2006

**6.- REITERACIONES**

- Dictamen 55/1997
- Dictamen 163/2004

**7.- LENGUAJE TÉCNICO**

- Dictamen 20/1997
- Dictamen 37/1998
- Dictamen 8/2003

**8.- ORDENACIÓN INTERNA DE LA NORMA**

- Dictamen 64/1997
- Dictamen 37/1998 (Doctrina mantenida en el Dictamen 92/2002)
- Dictamen 1/1999
- Dictamen 38/1999
- Dictamen 42/1999
- Dictamen 45/1999
- Dictamen 72/2000
- Dictamen 73/2000
- Dictamen 126/2001
- Dictamen 41/2002
- Dictamen 135/2002
- Dictamen 149/2006

**9.- NECESIDAD DE APROBAR UN TEXTO REFUNDIDO**

- Dictamen 135/2002 (Doctrina reiterada en el Dictamen 78/2004)

**10.- DISPOSICIONES ADICIONALES, DEROGATORIAS Y FINALES**

- Dictamen 19/1997
- Dictamen 37/1998 (Tal doctrina se reitera en los dictámenes 30/1999; 10/2000; 70/2002 y 132/2004)
- Dictamen 83/1998
- Dictamen 6/2000
- Dictamen 23/2000
- Dictamen 40/2001
- Dictamen 33/2002

- Dictamen 24/2006
- Dictamen 150/2006

**11.- TÍTULO DE LA NORMA**

- Dictamen 16/2002
- Dictamen 65/2006

**12.- PARTE EXPOSITIVA**

- Dictamen 66/1997
- Dictamen 38/1998
- Dictamen 53/2000 (Doctrina mantenida en dictámenes 10/2000; 21/2001; 25/2001 y 43/2001)
- Dictamen 72/2000
- Dictamen 59/2002
- Dictamen 66/2002
- Dictamen 14/2006

## ANEXO III

| | |
|---|---|
| Memoria 1996 | Sobre el desarrollo reglamentario. |
| Memoria 1997 | Trámites en la elaboración de disposiciones reglamentarias. |
| Memoria 1998 | Valoración del trámite de información pública en la elaboración de normas. |
| Memoria 1999 | Documentación en los anteproyectos de Ley. |
| Memoria 2000 | Reproducción del texto de la Ley en normas reglamentarias. |
| Memoria 2003 | Disposiciones de carácter general. Procedimiento de elaboración. |
| Memoria 2004 | Participación de órganos colegiados con funciones consultivas y/o asesoras en los procedimientos de elaboración de normas. |

# APORTACIÓN AL TEMA DE LA TÉCNICA NORMATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

**Mariano García Canales**
Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia
Consejero del Consejo Jurídico Consultivo de la Región de Murcia

## I. CONSIDERACIONES GENERALES.

Aun cuando bien podría considerarse el tema como de preocupación actual, o muy reciente, es lo cierto que, como todas las grandes cuestiones que afectan a la ciencia del Derecho, se trata de un motivo de reflexión frecuentado en la historia desde la época clásica y, muy frecuentemente, desde la perspectiva del omnipresente principio de la seguridad jurídica.

Hoy, sin embargo, su objetivación como tema que preocupa acuciosamente, se ha impuesto bajo muy diferentes expresiones: "calidad normativa", "técnica normativa", "arte de la legislación", "legística", etc. El objetivo común es hallar oportuna respuesta a los problemas derivados de la proliferación de normas, creciente deficiencia en la calidad de las mismas derivada en gran parte de la cantidad, premura, descuido o abandono de los órganos de consejo y asesoramiento cualificado, a más de la cada vez más perceptible confusión del sistema normativo en un ordenamiento que se debe a dieciocho parlamentos y gobiernos con capacidad nomotética, de distinto rango y eficacia, en el que la misma competencia normativa es frecuentemente disputada. La predisposición a cubrir zonas reguladas con normas propias, procedentes de cada ordenamiento regional, lleva frecuentemente a "inspirarse" en normas estatales o de otras Comunidades Autónomas, con lo que no es desconocido el hecho de que se tomen también los errores, entre ellos el de fomentar la confusión en cuanto a la las procedencia y la jerarquía normativa.

No se olvide que las normas jurídicas no tienen una existencia aislada, por cuanto se justifican y valen como parte de un sistema, coherente en sus principios y disciplinado conforme a unas reglas, en buena medida técnicas, que han recibido regulaciones muy diferentes y precisas, con un denominador común: mejorar la técnica normativa y asegurar su perfecta inserción en el ordenamiento, para, finalmente, ser aceptadas y cumplidas por sus destinatarios. A ello apuntan normas jurídicas, instrucciones y directrices, sobradamente conocidas, así como los abundantes estudios y aportaciones doctrinales que han proliferado, sobre todo, en los últimos tiempos. Todo lo cual requiere no sólo una buena técnica normativa, sino la conformidad de otros factores, pues, aparte la racionalidad lingüística y sistemática, precisa la confluencia de factores teleológicos y pragmáticos, y de conformidad cultural y ética, estos últimos más alejados por lo común de nuestras consideraciones.

Que en realidad estamos ante un tema crucial, que hunde sus raíces en la seguridad jurídica, garantizada por la Constitución (art. 9.3), lo demuestra frecuentemente la jurisprudencia constitucional al hacer referencia a la técnica normativa como fundamento de su fallo, si bien con gran cautela y sin deducir por el momento todo su potencial argumentativo. El que estemos ante un sistema jurídico complejo y en mutación acelerada no debiera importar demasiado para la finalidad esencial, de aspiración universal e intemporal, de que no se resienta la unidad y coherencia que lo debe presidir; unidad estructural, dependiente de los principios materiales y formales que le son propios, y unidad temporal, de sucesión en el tiempo.

Con cuanto antecede, que no pasan de ser unas reflexiones previas, podemos ir a lo que es tema de nuestras ocupación en este momento: la función de los Consejos Consultivos en este menester. A este respecto merece atención el distinto radio de acción que las leyes que estatuyen los citados Consejos establecen para los mismos en el ámbito de sus competencias. En tanto que unos contemplan su actividad en aras al control sobre la función normativa en el ámbito técnico jurídico, otros extienden con mayor amplitud su examen alcanzando también criterios de oportunidad que afectan a la política normativa. Con todo, es difícil deslindar estrictamente los campos. Con frecuencia, quienes huyen de consideraciones de esta última índole (es el caso del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), argumentan, por vía de consejo, opciones diversas para mejorar la claridad y eficacia del texto, a la vista de su finalidad o racionalidad teleológica. No en vano, siendo el tema de la calidad de las normas y la técnica normativa el objeto de reflexión de las últimas Jornadas sobre la función consultiva, celebradas en Toledo, la cuestión de la amplitud con que debería entenderse la competencia fue objeto de frecuente debate.

## II. APORTACIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Con ocasión de la Memoria de 2004, el órgano aludido tuvo ocasión de llamar la atención de sus destinatarios obre el problema que nos ocupa en general, y sobre aspectos concretos que era preciso cuidar, a la vista de las observaciones que el Consejo había venido repitiendo en diferentes Dictámenes.

Si bien la principal función del Consejo Jurídico al dictaminar un anteproyecto de Ley o un proyecto de decreto consiste en realizar su control de legalidad para garantizar un correcto engarce en el ordenamiento jurídico al que se incorpora, evitando antinomias y posibles vacíos normativos, es frecuente que, de forma adicional, se efectúe un análisis de la futura norma desde la óptica de la técnica legislativa en orden a mejorar su calidad.

Tal actuación no reviste una trascendencia meramente formal o “estética”, pues persigue, en la esfera de la elaboración normativa, hacer efectivo el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 CE, garantizando la certeza del ordenamiento, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990. El mismo Órgano, en su Sentencia 46/1990, llega a afirmar

la inconstitucionalidad de una norma por, entre otros motivos, vulnerar dicho principio como consecuencia de una incorrecta técnica legislativa que "*introduce perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas*". Y es que, sigue diciendo el Tribunal Constitucional "*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*".

Pues bien, a pesar de la trascendencia que reviste la técnica legislativa en orden a obtener un óptimo resultado normativo, que pueda ser adecuadamente interpretado y aplicado por los operadores jurídicos, ni es contemplada en los programas de estudios universitarios, ni en los temarios de oposiciones, como tampoco encuentra reflejo en el propio ordenamiento jurídico regional, que carece de unas instrucciones técnicas precisas que orienten a los redactores de las futuras normas que en él han de integrarse.

Tales carencias obligan a quienes se enfrentan a la siempre compleja y difícil labor de elaborar y redactar un anteproyecto de ley o un proyecto de decreto a acudir a los dictados de su experiencia, a los usos más o menos arraigados en la tradición jurídica a la que pertenecen y a las escasas instrucciones técnicas existentes, ninguna de las cuales ha nacido de un órgano de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que su cumplimiento no es, en puridad, obligado. Entre tales instrucciones destacan las dictadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley (aunque también se extiende a la elaboración por la Administración del Estado de cualesquiera disposiciones de carácter general, en virtud de lo establecido por el Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, que aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia), cuya aplicación en nuestra Administración es recomendada por el Consejo Jurídico como regla técnica complementaria y supletoria en defecto de norma regional (Dictámenes 149/03 y 31/04, entre otros muchos). Desde su publicación, estas directrices han venido siendo referente obligado para los redactores de normas y han inspirado, a su vez, otras instrucciones técnicas como las contenidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del País Vasco, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones.

El Consejo Jurídico, por su parte, ha utilizado las referidas directrices estatales para realizar algunas de las consideraciones que perseguían propiciar una mejora en la calidad técnica de las normas regionales, aunque también ha bebido de otras fuentes como la doctrina emanada del Tribunal Constitucional y de otros órganos consultivos, singularmente el Consejo de Estado. Las consideraciones de técnica normativa que ha efectuado el Consejo Jurídico revisten una trascendencia variable pues, mientras algunas únicamente persiguen dotar a la norma de una mejor estructura o sistemática, por lo que su inobservancia en nada afectaría a la validez de la

norma, otras son susceptibles de adquirir incluso relevancia constitucional, por lo que a menudo las observaciones se califican de esenciales.

**1. Las "leges repetitae".**

Es constante la advertencia que efectúa el Consejo Jurídico acerca de los riesgos de la técnica denominada "lex repetita". Consiste en reproducir en un texto legal o reglamentario preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de diverso origen (estatales, incluso básicas) o de distinto rango normativo, como ocurre en el caso de los reglamentos ejecutivos de leyes regionales, que incluyen artículos de éstas. En el Dictamen 151/04, con ocasión de un Anteproyecto de Ley que reproduce normas legales básicas, se recoge una doctrina presente ya en nuestros primeros pronunciamientos, para recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 150/1998, ha advertido que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos "*además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma*". Esa ausencia de competencia puede salvarse bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones "de acuerdo con", "de conformidad con", u otra similar referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico que su contenido es reproducción de la norma estatal, evitando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera trascripción literal de aquélla. En el mismo sentido, aunque en referencia a disposiciones de rango reglamentario, se expresa el Consejo de Estado en los Dictámenes 44.119, de 25 de marzo de 1982, y 50.261, de 10 de marzo de 1988.

También nuestros Dictámenes 152/04 y 21/04 recogen una crítica de esta aventurada práctica. En el primero de ellos se incorporan normas reglamentarias estatales a un Decreto regional. En el segundo se produce la traslación a un reglamento ejecutivo de una Ley regional de preceptos propios de ésta.

**2. Las disposiciones derogatorias.**

Es muy frecuente encontrar en los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto disposiciones derogatorias que siguen el modelo de "*quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley*". Tal técnica es absolutamente rechazable, pues deja indeterminado el verdadero alcance de la derogación, trasladando al esfuerzo del intérprete la concreción de qué normas han quedado subsistentes y cuáles derogadas por la disposición. Además, con el uso de esta fórmula únicamente se aporta al ordenamiento una voluntad derogatoria explícita cuya eficacia no va más allá de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Código Civil, resultando por tanto inútil en la labor clarificadora del derecho vigente. Una técnica legislativa adecuada exige que las disposiciones derogatorias recojan *"una relación tanto de todas las leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula de salvaguar-*

*dia que acotará la materia objeto de derogación"* (Directrices Generales sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1991). Es al legislador y, previamente, al redactor del Anteproyecto de Ley o Proyecto de Decreto a quien corresponde determinar el derecho vigente mediante el análisis de todas las normas preexistentes -no sólo de las de rango legal, sino también las de rango inferior que pudieran verse afectadas, en todo o en parte, por la nueva regulación-, clarificando el engarce de la futura norma dentro del ordenamiento jurídico en que se inserta, sin que pueda admitirse la dejación de esa función que le encomienda de forma expresa la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en sus artículos 46.4, en relación a los Anteproyectos de Ley, y 53.1 para la elaboración de reglamentos.

**3. Entrada en vigor y "*vacatio*".**

Se ha convertido en un uso administrativo generalizado eliminar la *vacatio* de los textos normativos, previendo su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el correspondiente Diario Oficial. Si bien dicha ausencia de *vacatio* es posible, de conformidad con el artículo 2.1 del Código Civil, que prevé la entrada en vigor de las leyes a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa (regla importada por el artículo 52.5 de la Ley 6/2004), lo cierto es que, a menudo, las características de la norma proyectada suelen desaconsejar su inmediata eficacia, máxime cuando se trata de proyectos normativos de una cierta extensión o que introducen variaciones sustanciales y de calado en la regulación preexistente, lo que exige dar a los operadores jurídicos la posibilidad de adquirir el suficiente conocimiento de la norma antes de su efectiva aplicación, finalidad ésta que justifica toda *vacatio legis*.

**4. Normas modificativas de otras.**

El Dictamen 129/04 recoge una síntesis técnica de cómo deben efectuarse las modificaciones normativas, cuando indica que se ha empleado la práctica de introducir las modificaciones en sus propios textos, distinguiendo de manera precisa el que se altera, ordenando por grupos las modificaciones que se pretenden en función del texto legal al que afectan, incluyendo previsiones específicas sobre la entrada en vigor y el derecho transitorio, motivando en casi todos los casos de manera suficiente lo pretendido y, en definitiva, permitiendo obtener un conocimiento claro de la norma.

Resume así una doctrina constante de este Consejo desde nuestro dictamen 73/00, donde señalábamos la necesidad de distinguir claramente el "texto marco", que indica el objeto de la modificación y el tipo de cambio que se realiza, y el "texto de regulación", que es el nuevo texto resultante de la modificación, que debe ir en párrafos distintos, sangrados y entrecomillados, como expresan las directrices estatales antes citadas. Esta técnica, no obstante, tiene su excepción cuando la modificación normativa consista en la sustitución de palabras aisladas, expresiones repetidas,

cantidades y otros análogos, en cuyo caso resulta más aconsejable el llamado "estilo modificativo", según el modelo "*se sustituye la expresión "…" por "…", en el artículo…, apartado…*"

Cuando la modificación afecte a normas organizativas debe contener el Proyecto las elementales previsiones transitorias que rijan el paso desde una estructura organizativa a la otra, y también preceptos por los que se establezca la equivalencia entre los órganos actuales existentes y los que de nuevo se regulan (Dictámenes 94/04 y 95/04).

**5. Otras precisiones sobre técnica normativa.**

Quizás de menor calado y relevancia que las anteriores pero que, en definitiva, se orientan a la misma finalidad de ganar en certeza, precisión y comprensibilidad del ordenamiento, son las siguientes consideraciones de técnica normativa contenidas en Dictámenes del año 2004:

a) Es conveniente incorporar un índice de preceptos que preceda al texto, para facilitar su uso. Esta recomendación debe ser especialmente considerada cuando la norma es muy extensa o tiene una estructura compleja.

b) Una buena técnica normativa exige que el título de cualquier disposición jurídica contenga los siguientes elementos:

- Indicación del tipo de norma y de la específica categoría a que pertenece dentro de la jerarquía normativa.
- Su número y fecha de promulgación.
- El objeto o contenido de la norma.

c) El título de la norma, así como los que preceden a las divisiones internas de la misma (Títulos, Capítulos, Secciones y artículos), debe guardar relación con su contenido, pues de lo contrario resultan inútiles e, incluso, perturbadores, siendo ineficaces en su labor informadora que facilite el manejo de la Ley. Esta consideración es asimismo predicable de las Exposiciones de Motivos, las cuales han de guardar coherencia con el articulado que prologan; técnica que, sin embargo, no ha sido observada durante la tramitación parlamentaria de la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, de medidas administrativas, tributarias, de tasas y de función pública, cuyo Preámbulo no hace mención alguna a las medidas administrativas y de función pública que se contienen en sus disposiciones adicionales tercera a séptima.

d) En ocasiones será conveniente precisar el significado de determinados conceptos y el sentido en que van a ser utilizados. Para ello debe aprovecharse la parte inicial de las normas, incluyendo en ella un artículo de definiciones.

Estas consideraciones y otras muchas de años anteriores, han ido pergeñando un cuerpo de doctrina en materia de técnica normativa, cuyas pautas podrían cons-

tituir el embrión de unas futuras directrices o instrucciones a aprobar por el Consejo de Gobierno. Con ello, daría respuesta a una demanda ampliamente sentida por los redactores de normas jurídicas de la Administración regional y sería un adecuado y hasta necesario corolario al Título V de la Ley 6/2004, donde se incluyen previsiones relativas al ejercicio tanto de la iniciativa legislativa como de la potestad reglamentaria en nuestra Región.

# EXTRACTO DE LA DOCTRINA DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

Desde los inicios del ejercicio de la función consultiva, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha prestado una especial atención a la técnica legislativa utilizada en los Anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones generales que se someten a su dictamen. Interés que, sin duda, venía propiciado por la puesta en marcha desde el año 1988, en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de un proceso de sensibilización sobre la calidad de las normas, que se consolidó mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno del *Acuerdo, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Consejo de Gobierno* (publicado en el Boletín Oficial de País Vasco nº 71, de 19 de abril del mismo año, por Orden del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico). La preocupación por la forma de elaborar las normas ha tenido también su reflejo en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (disposición adicional tercera).

La manera de plasmar en los dictámenes las observaciones sobre la calidad de las normas ha sido diversa. Así, en un primer momento, las sugerencias para la mejora técnica se incluían al hilo del análisis del contenido de los proyectos normativo. Posteriormente, se ha afianzado la opción de incluir en sus dictámenes un apartado específico dedicado a la técnica legislativa (denominado así, en vez de técnica normativa, con la intención de subrayar la falta de normatividad de las directrices y demás criterios sobre la calidad), en el que se realiza un contraste del proyecto normativo con las directrices en vigor y se realizan observaciones sobre artículos que no presentan dudas sobre su acomodación a Derecho, pero que son fruto de una inadecuada técnica normativa o carecen de falta de claridad, lo que perjudica la seguridad jurídica o su integración en el ordenamiento.

Con respecto a la seguridad jurídica, la Comisión tiene declarado (Dictamen 6/2000, pár. 58) que la misma *"implica una obligación del normador consistente en aportar un mínimo de precisión, de tal manera que la norma sea comprensible acudiendo a los criterios de interpretación comúnmente aceptados, obligación cuyo incumplimiento conlleva inconstitucionalidad; y, también, implica un objetivo u orientación consistente en aportar la mayor certidumbre posible a la norma, limitando al máximo la posibilidad de desvirtuaciones hermenéuticas, si bien la no consecución de este objetivo no constituye inconstitucionalidad."*

A continuación, expondremos brevemente los pronunciamientos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que, en relación a la técnica legislativa, van más allá de los habituales recordatorios sobre el incumplimiento de los aspectos expresamente tratados por las directrices de técnica legislativa aplicadas en la Administración vasca.

**I. SOBRE LA PARTE EXPOSITIVA.**

La Comisión en el Dictamen 6/2002 (par. 25 y ss) realizó una breve reflexión teórica sobre el sentido y finalidad de la exposición de motivos de los anteproyectos de Ley. A su juicio, *"La exposición de motivos es el equivalente en las iniciativas legislativas a la motivación de los actos administrativos u otras actuaciones jurídicas y, por ende, su virtualidad radica en exteriorizar las razones de aquéllas. Esta funcionalidad de toda motivación conduce a otra, cual es la de posibilitar el ejercicio de los derechos de defensa o de las competencias de control, aprobación o decisión que los interesados u otros órganos u entes ostenten sobre la actuación objeto de motivación; en este caso, concurren la competencia del Gobierno para elevar el anteproyecto a proyecto y la competencia del Parlamento para convertir en ley el proyecto".*

En cuanto al contenido de la misma, señaló que *"Atendiendo a las referidas funciones de la exposición de motivos, resulta claro que ésta no debe quedarse en la expresión de las causas y objetivos de la iniciativa en su conjunto, debiendo extenderse a la justificación de sus contenidos reguladores esenciales o básicos. Sin esta extensión no puede decirse que haya una verdadera motivación, pues la iniciativa normativa es lo que son las propuestas de regulación concretas que la forman; y, por ende, en este sentido amplio es como hay que entender el requerimiento contenido en los artículos 55 y 57.1 de la Ley de Gobierno y 101 del Reglamento del Parlamento Vasco".*

Aunque expresamente la Comisión ha reconocido que *"el ejercicio de la potestad legislativa no esté sujeto a motivación, en cuanto requisito de validez, como lo está el ejercicio del poder ejecutivo, en relación con ciertos actos, y, según algún sector doctrinal, también en relación con las normas reglamentarias", a renglón seguido manifestó que la falta de justificación de la norma legislativa "puede ser indicio o manifestación de carencia de fundamento, y tal carencia, en su forma extrema, puede constituir trasgresión de la prohibición de arbitrariedad, prohibición constitucional que afecta a todo ejercicio de poder público, incluido el legislativo (artículo 9.3 de la Constitución)."*

En el anteproyecto analizado la Comisión detectó que *"la exposición de motivos, si bien expresa las causas y objetivos de la iniciativa globalmente considerada, nada dice sobre las opciones normativas concretas que se han tomado en los aspectos definidores de la regulación pretendida." Omisión que, a su juicio, "podría entenderse subsanada si en la memoria justificativa o en otro documento del expediente se informase sobre las razones de esas opciones normativas básicas". Finalmente señaló que "el anteproyecto no puede calificarse de arbitrario y, por ende, inconstitucional, ya que su contenido no carece de toda explicación racional, de cualquier fundamento admisible en Derecho, que es la nota que define la arbitrariedad prohibida constitucionalmente, según se infiere de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 212/96 y 235/99, entre otras)".*

A modo de conclusión, la Comisión afirmó que *"Debe tenerse en cuenta que la falta o defecto de motivación no convierte, por sí misma, en arbitrarias a las regulaciones a las que afecta; es simplemente un indicio, un dato que puede tenerse en cuenta para valorar la norma desde la perspectiva de la interdicción constitucional de la arbitrariedad; pero la existencia o no de ésta se predica del contenido de esa norma, siendo por tanto dicho contenido el factor fundamental de la referida valoración."*

**II. SOBRE EL TÍTULO.**

La Comisión ha recordado en diversos dictámenes que, conforme a las Directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, el título debe indicar de forma precisa, exacta y completa, pero también breve y concreta, la materia regulada. El principio rector ha de consistir en lograr la máxima concisión posible, rechazándose el empleo de títulos largos, para lo que se suprimirán adjetivaciones complementarias que resulten obvias y se evitarán los excesos descriptivos y los términos superfluos. Ello se justifica en que el título de la disposición debe ser el empleado en todos los actos de desarrollo y aplicación que deban aludir a ella.

Asimismo, tras ese recordatorio ha añadido que resulta innecesaria tanto la referencia al ámbito territorial como la mención a la fuente normativa, al tener que recogerse en la parte expositiva los presupuestos jurídicos de la norma proyectada.

En cuanto a la alusión a la Comunidad Autónoma del País Vasco en el título lo ha considerado aceptable en disposiciones que hayan de tener una relevante presencia, o alusión, fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; o que puedan coincidir con cuestiones homónimas en disposiciones de los Territorios Históricos. Fuera de ello, carece de sentido incorporar en el título lo que es implícito, consecuencia inherente al principio de territorialidad de las competencias autonómicas establecido en el artículo 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

**III. SOBRE LA TÉCNICA DE REPRODUCCIÓN DE NORMAS.**

Con carácter general, la Comisión ha considerado inconveniente la reproducción normativa, y ha alertado sobre los riesgos que conlleva la reiteración o reproducción de normas, tanto por el legislador (*leges repetitae*) como por el normador reglamentario.

Ahora bien, ha admitido modulaciones de dicha regla, en función de la concreta regulación en la que se inserta el precepto reproducido, al considerar que no cabe hablar de una solución unívoca.

En ese sentido, ha establecido, en general, algunos criterios útiles para validar –desde la estricta perspectiva de la técnica legislativa- la concreta opción de la norma proyectada:

a) que la reproducción sea necesaria para dotar de sentido al texto normativo porque persigue establecer una regulación general, completa e integral de la materia y, sin tal reproducción, la regulación no resultaría inteligible;

b) que la reproducción busque que los ciudadanos puedan conocer el entero régimen aplicable en la materia, sin que tengan que acudir a distintas fuentes normativas, en aquellos casos en los que la fragmentación resulta más perjudicial para su destinatario, por la complejidad y dispersión del sistema de producción de normas.

La aplicación de tales criterios se ha realizado siempre dentro del obligado respeto al principio de seguridad jurídica, que impone que la fórmula escogida permita (o, si se prefiere, no impida) identificar al operador jurídico el origen de la concreta previsión normativa y que la reproducción se haga con total fidelidad, entendiendo que la reproducción sólo podrá ser admitida tras verificar que contribuye a evitar la incertidumbre jurídica, en su doble exigencia de certeza en la regla del derecho y certidumbre del ordenamiento jurídico.

Como concreción de tales criterios, la Comisión ha considerado que, al margen de las específicas circunstancias que presente cada proyecto de norma sometido a su examen, hay una que cualifica especialmente su análisis de la técnica de la reproducción: el tipo abstracto de norma.

En efecto, la Comisión ha considerado que para validar o no el uso de la reproducción normativa, el tipo de norma (legal o reglamentaria) introduce distintas perspectivas de análisis porque, en síntesis, los anteproyectos de ley conllevan un mayor nivel de opción "sobre la forma de crear derecho" y se encuentran sometidos únicamente a un juicio de constitucionalidad, lo que no sucede con los reglamentos ejecutivos.

El tipo de norma, además, fuerza a atender a dos principios nucleares del ordenamiento jurídico con implicaciones asimismo diversas: el principio de competencia y el de jerarquía normativa.

1) <u>Reproducción en ley de normas contenidas en una ley orgánica del Estado.</u>

Sin perjuicio de reconocer que tal practica es inadecuada, valorando la reproducción de forma negativa, y sólo admitiéndola en casos absolutamente excepcionales, ha reservado su objeción terminante a aquéllos en los que la norma reproducida y la que se reproduce se encuadran en una materia sobre la que la Comunidad Autónoma no ostenta competencias –porque en tales casos no se trata solamente de un problema de técnica legislativa, sino de constitucionalidad de la futura ley, STC 341/2005 (FJ 9)–.

2) <u>Reproducción en ley de normas incluidas en la legislación básica del Estado.</u>

En aquellas materias en las que rige el binomio bases estatales-desarrollo legislativo autonómico, la Comisión ha entendido que para analizarla hay que partir:

i) de la función constitucionalmente atribuida a las bases, que no es otra que la de fijar un mínimo común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma pueda introducir las peculiaridades que conforme a su interés estime convenientes; ii) que las bases se hacen efectivas a través de las normas autonómicas que las desarrollan, siendo el normador autonómico el que debe dar un contenido completo a la regulación (habiendo excluido la jurisprudencia constitucional que el Estado pueda aprobar normas con la sola finalidad de que resulten supletorias).

De este modo, en buena técnica legislativa, el normador autonómico ha de establecer su propia regulación respetando los límites que se derivan de la normativa básica, pero en ocasiones el detalle en la regulación estatal hace que exista poco campo y que la reproducción pueda ser defendida, porque no tiene la posibilidad de tomar su propia opción normativa diferenciada.

En tales materias, hay que tener en cuenta que, cuando la norma básica pierde vigencia o es modificada, es consustancial al sistema cierta inseguridad, porque tal alteración sobrevenida hace que o bien se mantenga incólume la regulación autonómica, debido a su compatibilidad material con las nuevas bases, haciendo innecesaria adaptación alguna, bien provoca su inconstitucionalidad, igualmente sobrevenida, a causa de la imposibilidad de salvar la divergencia entre ambas (STC 1/2003).

La Comisión ha sido consciente de que nuestro ordenamiento no admite una solución apriorística que permita sustraer al legislador autonómico de la adaptación formal de su ley frente a un posible cambio del umbral básico fijado por el Estado. De suceder éste –como otros avatares que pueden incidir en la vida de aquella- deberán los operadores jurídicos resolver el problema o problemas que se susciten con arreglo a los instrumentos jurídicos que resulten más adecuados al caso planteado.

3) <u>Reproducción en reglamentos de normativa básica estatal.</u>

También la ha examinado bajo parámetros competenciales, porque la relación entre una ley estatal y un reglamento autonómico dictado en ejercicio de una competencia de desarrollo normativo no es la que existe entre una ley y un reglamento ejecutivo de la misma, pues debe existir una ámbito de ordenación en el que el normador autonómico pueda incluir sus propias opciones políticas.

La Comisión ha admitido la reproducción siempre que, además de cumplirse los requisitos generales establecidos sobre la técnica reproductiva, se diferencie claramente lo que es añadido o desarrollo propio de la competencia autonómica.

4) <u>Reproducción en reglamentos de preceptos legales autonómicos.</u>

En tales casos, en los que está afectado el principio de jerarquía en el orden intra-autonómico, la Comisión reconoce que, si bien es cierto que la coherencia interna de las disposiciones de desarrollo de las leyes requiere en muchas ocasiones integrar en un solo texto previsiones directamente tomadas de normas superiores con el

fin de dar consistencia y racionalidad a la regulación que abordan, tal operación sólo se justifica en la medida en que esa combinación ofrezca, precisamente, más coherencia y sistematicidad y siempre que en su conjunto proporcione una regulación completa y acabada y no provoque confusión sobre la fuente originaria de las derechos y obligaciones sobre los que incida.

En todo caso, la reproducción no puede afectar a los preceptos que versan sobre cuestiones sometidas a reserva de ley, incorporando su contenido como propio de la norma reglamentaria, ni dar redacciones diferentes a sus artículos, que puedan desvirtuar el alcance y sentido del precepto o generar confusión en la aplicación del conjunto normativo.

5) Reproducción en reglamentos de normas contenidas en reglamentos comunitarios.

El principio de aplicabilidad directa, en virtud del cual los reglamentos comunitarios se integran directa y automáticamente en el Ordenamiento de los Estados sin necesidad de una previa actuación de transposición, no impide que los Estados dicten normas para el desarrollo y ejecución de aquéllos (no sólo pueden hacerlo, sino que deben hacerlo siempre que aquéllas lo precisen); pero sí que obliga a los Estados a acometer ese desarrollo de tal forma que no se desvirtúe el significado de dicho principio -garantía de la aplicación uniforme y en sus propios términos del Derecho comunitario en todos los Estados miembros que es esencial para la supervivencia y evolución de ese Derecho-.

Esa obligación, entre otras cosas, impide la reproducción en la norma interna de desarrollo de los contenidos reguladores del reglamento comunitario, salvo los casos en que la misma sea imprescindible para la correcta configuración de aquélla, desde la óptica de la seguridad jurídica en la expresión del mensaje normativo. En tales casos, la reproducción, deberá hacerse con absoluta fidelidad al texto comunitario y deberá ir acompañada de una explicación suficiente que deje clara la aplicabilidad directa del reglamento comunitario.

**IV. SOBRE LOS MANDATOS DE ACTUACIÓN O COMPLEMENTO NORMATIVO.**

La Comisión estima que las previsiones sobre el desarrollo de normas deben tener como función la de acotar u orientar o dirigir su ejercicio. Por ello, cree que las cláusulas genéricas por la que se faculta al Gobierno o a los miembros del Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de normas legales o reglamentarias (que se incluyen en las disposiciones finales) son innecesarias, por cuanto no añaden nada nuevo a lo dispuesto en los artículos 29 del Estatuto de Autonomía y 18.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, con relación a la potestad reglamentaria originaria que corresponde al Gobierno, y en el artículo 26 de la citada Ley , por lo que a la potestad reglamentaria de los Consejeros en las materias propias de su Departamento se refiere.

**V. SOBRE EL LENGUAJE.**

La Comisión sugiere, aún siendo consciente de que ese criterio no está actualmente consolidado, que, dado que la lectura de las disposiciones normativas se hace en el momento de su vigencia, y no de su aprobación, resulta más adecuado el uso del tiempo verbal presente en todos aquéllos contenidos que tienen esa característica desde su entrada en vigor. Asimismo, estima que el lenguaje debe ser directamente prescriptivo, evitando la alusión directa a la ratio en la redacción de los preceptos (del estilo "atendidas las funciones atribuidas…", "en consecuencia…", etc.) y evitando utilizar en la parte dispositiva de los textos normativos siglas, acrósticos y abreviaturas, salvo que se hayan consolidado como palabras independientes en el lenguaje.

También se ha preocupado de la uniformidad terminológica desaconsejando la utilización de distintos enunciados para designar la misma realidad jurídica.

De igual forma, estima que deben suprimirme los preceptos que carezcan de contenido normativo, considerando que es la parte expositiva el lugar adecuado para ubicar dichos mensajes, para el caso de que se considerara necesario mantenerlos.

En cuanto a lo que se ha dado en llamar "uso no sexista del lenguaje", la Comisión viene recomendado que, respetando las instrucciones de utilización del lenguaje, conforme a las directrices del *"III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de la Comunidad Autónoma: enfoque de género"*, se utilicen en el texto fórmulas alternativas que hagan más comprensible el lenguaje empleado, que permitan la lectura "natural" del texto normativo. Evitando, en todo caso, la creación de estructuras gramaticales incorrectas de difícil intelección en castellano, como, por ejemplo, el empleo de barras separadoras a efectos de indicar en ambos géneros los artículos y sustantivos referidos a personas, la feminización de sustantivos de género común o neutro, así como el uso de artículos de ambos géneros acompañando a un solo sustantivo. Propone para ello, utilizar términos no personales (por ejemplo "la presidencia" o "quien presida", según el contexto) o ambos géneros conjuntamente (por ejemplo "el presidente o la presidenta").

Por último, con relación a la práctica habitual de mencionar a los órganos administrativos con su denominación actual, considera que, en aras de la necesaria estabilidad normativa, en garantía de la seguridad jurídica, dicha mención se realice refiriéndose al rango de los órganos y a la materia en la que son competentes. De este modo, se evitaría la necesidad de introducir nuevas y sucesivas reformas en las normas, propiciadas por cambios organizativos o de denominación.

Vitoria-Gasteiz, a 13 de noviembre de 2006.

# INFORME EMITIDO POR LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA RELATIVO AL USO GENÉRICO DEL MASCULINO GRAMATICAL Y AL DESDOBLAMIENTO GENÉRICO DE LOS SUSTANTIVOS*

Desde un punto de vista estrictamente lingüístico, los desdoblamientos a los que usted hace referencia en su consulta, fruto del interés por evitar el sexismo que supuestamente entrañaría el uso exclusivo de las formas gramaticalmente masculinas en los casos de sustantivos con flexión de género que designan seres animados y, por tanto, susceptibles de referirse a individuos de uno u otro sexo, son innecesarios.

El empeño de realizar sistemáticamente estos desdoblamientos tiene su origen, en unos casos, en el desconocimiento de lo que gramaticalmente se define como "uso genérico del masculino gramatical" y, en su caso, en la voluntad declarada por parte de determinados colectivos sociales y políticos de suprimir este rasgo inherente al sistema de la lengua como si fuese una consecuencia más de la dominación histórica del varón sobre la mujer en las sociedades patriarcales. Sin embargo, el uso genérico del masculino gramatical tiene que ver, simplemente, con el principio básico de la economía lingüística, que supone la materialización en el ámbito comunicativo de la tendencia del ser humano a obtener sus fines con el menor esfuerzo posible.

El uso genérico del masculino gramatical se basa en su condición de término no marcado en la oposición binaria masculino/femenino. En lingüística, la expresión "no marcado" alude al término que opera cuando la distinción en la que basa una oposición de este tipo queda inactiva; dicho de otro modo: cuando no es relevante la distinción, el sistema determina el uso de uno de los dos términos, que pasa a incluir también, en su referencia, el subconjunto designado por el término marcado (el femenino, en el caso de la oposición de género). Esta es la razón de que en los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplee para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase, esto es, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos. Por tanto, en oraciones como *El hombre es el único animal racional* o *El gato es un buen animal de compañía*, se está aludiendo a la clase de los seres racionales y a la de los gatos en general, englobando en esta designación a todos los individuos de la clase, sin distinción de sexo. También se anula la oposición cuando sustantivos de este tipo se emplean en plural, pudiendo incluir en su designación a seres de uno y otro sexo: *Los hombres prehistóricos se vestían con pieles de animales; En mi barrio hay muchos gatos* (de la referencia no quedan excluidas, como es obvio, ni las mujeres prehistóricas ni las gatas).

Cabría preguntarse en qué medida es incorrecta esta repetición, a todas luces innecesaria desde el punto de vista lingüístico. Estrictamente, solo cuando la oposi-

---

* Informe emitido por la RAE a instancias del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006. El texto del informe fue facilitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana por la propia RAE.

ción de sexos es un factor relevante en el contexto se requiere la presencia explícita de ambos géneros, como ocurre en los siguientes ejemplos: *La proporción de alumnos y alumnas en las aulas se ha ido invirtiendo progresivamente; en las actividades deportivas deberán participar por igual los alumnos y las alumnas.* El desdoblamiento indiscriminado conduce a la eliminación de la posibilidad de ese empleo distintivo; este fenómeno propiciado por factores sociopolíticos, y no del propio sistema lingüístico, se considera inadecuado, más que por su "incorrección", por resultar un factor empobrecedor, por un lado, y generador de un lenguaje artificioso, por otro.

Por lo que respecta a la concordancia y a la exigencia de un artículo o determinante ante cada sustantivo resultante del desdoblamiento, cuando se coordinan dos o más nombres concretos cuyos referentes son entidades distintas, lo normal y recomendable es que cada uno de ellos vaya precedido de su propio determinante: «*Consiguieron que LA madre y LA hija se repusieran de las contusiones*» (Allende Casa –Chile 1982–); «*Este permiso podrá ser disfrutado indistintamente por LA madre o EL padre»* (Estatuto –Esp. 1985–); «*Se hizo uso ilegal de MI capital o MIS acciones bursátiles»* (*Proceso* [Méx.] 90.2.97); y no *«*EL diestro y el toro se funden en una sola figura*» (*Clarín* [Arg.] 17.3.97); *«*Dejé MI cartera y llaves en la silla de la entrada»* (*Época* [Chile] 1.7.96). Según esto, en caso de desdoblamiento, debería escribirse *el diputado o la diputada.*

Evidentemente, lo normal es que los hablantes traten de mitigar la pesadez en la expresión provocada por tales repeticiones, afán que ha suscitado la creación de soluciones artificiosas que contravienen, de forma más o menos flagrante, las normas de la gramática, como decir *el diputado o diputada*, **las y los ciudadanos*, o la aplicación de recursos ingeniosos, como el empleo del símbolo de la arroba (@) para integrar en una sola palabra las formas masculina y femenina del sustantivo (**l@s niñ@s*). Asimismo, se han ensayado, en ocasiones, sustituciones sistemáticas como *la ciudadanía* en vez de *los ciudadanos*, *las personas afectadas*, en vez de *los afectados*, *el alumnado* en lugar de *los alumnos*, *el profesorado* en lugar de *los profesores*, etc.; estos artificios son, en el mejor de los casos, innecesarios, y, en el peor, rebuscados y hasta ridículos.

A todo esto se añade la imposibilidad de aplicar consistentemente y en todos los contextos posibles estos procedimientos, y todo procedimiento no consistente, en este caso por ir contra la naturalidad lingüística, está condenado al fracaso. Por ejemplo, tomando uno de los casos que aparecen en su consulta, ¿habría que escribir *diputados y diputadas electo*s o, menos discriminatoriamente, *diputados y diputadas electos y electas* (teniendo en cuenta siempre que la opción normal en la lengua sería *diputados electos*)? De hecho, estos fenómenos se producen exclusivamente en el ámbito del lenguaje político y administrativo por razones, insistimos, de carácter extralinguístico. Creemos que cualquier hablante esbozaría una sonrisa ante la insólita y extravagante escena en la que una madre le dijera al padre de sus hijos *Llévate a los niños y las niñas al parque* o *llévate a nuestra descendencia al parque.*

---

Empleamos el símbolo * para señalar las formas u oraciones incorrectas o poco recomendables desde el punto de vista normativo.

# Jurisprudencia

# JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE TÉCNICA NORMATIVA

**José Hoyo Rodrigo**
Letrado. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, en lo que concierne al principio de seguridad jurídica, –en el que basan su existencia las reglas de técnica normativa–, admite *"la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas"* (STC 150/1990, de 4 de octubre).

Como declara la expresada Sentencia, en su Fundamento Jurídico Octavo, *"...una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos..., puede terminar por empañar el valor de la justicia".*

La técnica normativa se dirige a evitar deficiencias que puedan poner en peligro el principio de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, y en este sentido se ha destacado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional (SSTC 150/1990 y 164/2001).

Sin llegar a formular la declaración de inconstitucionalidad, la STC 150/1990, efectúa una llamada al cuidado de las normas, dando a entender la importancia en aras a facilitar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico en su conjunto.

La STC 164/2001 llega aún más lejos, al afirmar que: *"Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales contrarios al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) cuando generaban una situación de incertidumbre y falta de previsibilidad respecto del Derecho aplicable (STC 46/1990, de 15 de marzo)".*

En el sentido expresado, el principio de *"seguridad jurídica"*, está íntimamente conectado al principio de *"publicidad de las normas"* y al de "*irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales".*

En cierto modo, se considera el aludido principio como el de mayor alcance de cuantos enumera el artículo 9.3 de la Constitución. Así lo ha reconocido el Tri-

---

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D GV05/292, "La función consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico", subvencionado por la Generalitat de la Comunitat Valenciana.

bunal Constitucional en su STC 27/1981, de 20 de julio, al definir el principio de la seguridad jurídica, como *"la suma de estos principios, equilibrada, de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad"*. (STC 27/1981, de 20 de julio).

No cabe olvidar que el cuidado en la redacción de las normas, no es ajeno a la realización de la justicia, pues contribuye decisivamente a la seguridad jurídica, condición necesaria, aunque no suficiente, para la realización de la justicia y de la libertad.

Ello no obstante, ha de tenerse muy en cuenta que, en general, el principio de seguridad jurídica, dado el ámbito que debe reconocerse a la libertad del legislador, no es de carácter absoluto, por cuanto no puede invocarse para hacer valer, frente a éste, derechos adquiridos (STC 108/1986, de 26 de julio), ni autoriza a la anulación de las disposiciones legales que incurren en deficiencias técnica.

Como dice la STC 76/1999, en su Fundamento Jurídico 8, *"...lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente el valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las Leyes puedan resultar acertadas y oportunas a ("para") unos como desacertadas e inoportunas a otros…"*

No puede en modo alguno rechazarse la afirmación de que el principio de seguridad jurídica no vincule al legislador, sino que, junto al resto de los principios constitucionales del artículo 9, son mandatos dirigidos a todos los poderes públicos y, en especial, al legislador, como ha tenido ocasión de declarar el propio Tribunal Constitucional en general para los principios proclamados en el artículo 9.3 (STC 8/1981, de 30 de marzo) y su garantía constitucional se hará efectiva utilizando las dos vía procesales susceptibles de ejercitar, como son la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de inconstitucionalidad.

De ahí que en lo que concierne particularmente al principio de seguridad jurídica, es necesario admitir que el legislador se encuentra vinculado por éste, de tal modo que una norma legal incierta o que cause incertidumbre deberá reputarse ilegítima desde la óptica constitucional, como se infiere de la doctrina constitucional (STC 99/1987, de 11 de junio).

Consecuencia de lo anteriormente expuesto es la gran relevancia que adquiere la disciplina de la técnica normativa, en cuanto sus reglas persiguen la finalidad de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, asentadas en el principio de seguridad jurídica.

Resta señalar en punto al contenido de la parte introductoria que integra la estructura interna de las disposiciones generales que se proyectan, que, en ocasiones,

se pretende despojar a la Exposición de Motivos de su carácter interpretativo, naturaleza que admite expresamente la jurisprudencia (SSTS 25-2-1943 y 14-10-1965, entre otras, y STC 36/1981, 12 de noviembre. Es por ello que se considera que la parte expositiva de las normas proyectadas ofrece un valor interpretativo de la regulación que se propone, y suprimirla de su redacción conduciría a dificultar el conocimiento de la finalidad de la esencia de la propia norma y de la voluntad del legislador.

Asimismo se ha declarado que:

*"Si bien en ocasiones la transcripción de preceptos de carácter básico o de normas sobre materias de la exclusiva competencia del Estado puede estar justificada por razones de claridad, coherencia y complitud, en otras ocasiones la reproducción, en todo o en parte del tenor literal de preceptos normativos de tal naturaleza es técnica peligrosa, y así ha sido criticada por el Tribunal Constitucional (STC 162/1996, entre otras). En todo caso, de ser aconsejable, por las razones expuestas, aquella transcripción, deberá acometerse dicha tarea extremando las cautelas necesarias para que no se vean alterados ni la letra ni el sentido de aquellos preceptos básicos o dictados por el Estado en virtud de su competencia exclusiva sobre una determinada materia […]*

*El principio de seguridad jurídica, exige que las normas estén ordenadas y sean claras y precisas, evitando confusiones y dudas que generen en sus destinatarios una incertidumbre, razonablemente insuperable, acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, o sobre la previsibilidad de sus efectos (STC 142/1993, de 22 de abril)".*

**FRAGMENTOS DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE TÉCNICA NORMATIVA.**

**-STC 273/2000, de 15 de noviembre.**

*"10. Contemplada desde la perspectiva que proporciona la garantía de certeza de la norma, la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 suscita el problema de la identificación de los concretos preceptos reglamentarios que quedan integrados en el texto de la mencionada Ley y que resultan de aplicación con rango de Ley formal desde que entraron en vigor. A este respecto, debemos reconocer que en la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se observa una cierta deficiencia al no precisar con claridad cuáles son las normas integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo. Sin embargo, y sin perjuicio de recordar que este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones que las omisiones o deficiencias técnicas no representan en si mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros (SSTC 76/1990, de 26 de abril, F.J. 8, y 150/1990, de 4 de octubre, F.J. 8), no es menos cierto que, en el presente supuesto, la posible indefinición del alcance de la elevación de rango normativo no ha sido óbice para que,*

*tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones formuladas por las partes personadas se convenga en que se incluyen en el ámbito de aplicación del precepto las normas reglamentarias que regulan elementos relevantes de la relación jurídico-tributaria, entre las que se incluyen los reglamentos que han de ser tomados en consideración para la resolución del recurso contencioso-administrativo de que trae causa este proceso constitucional y, en particular, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1983, por el que se aprobó el Plan de Saneamiento de la zona quinta. En consecuencia, no puede afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto hayan redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho.*"

**-STC 225/1998, de 23 de noviembre.**

*"2. […] Evidentemente el grado de acierto del legislador acerca de la naturaleza temporal o definitiva de la disposición legal impugnada y su calificación como norma de derecho transitorio no es* per se *elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone en su sola consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE. Calificar como transitoria una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada puede ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, más de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional. Ciertamente, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 109/1987 F.J. 3º c), 226/1993, F.J. 4º, y 195/1996, F.J. 3.º], ni puede aceptarse que la Constitución imponga, en relación con la configuración como norma de derecho transitorio del precepto que ahora nos ocupa, una solución única y exclusiva, suprimiendo por entero la libertad del legislador (cfr. SSTC 226/1993, F.J. 5º, y 164/1995). En todo caso, el precepto estatutario que se recurre es perfectamente claro y no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión. Si la seguridad jurídica ha sido definida por este Tribunal como «*suma de certeza y legalidad jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad*» (SSTC 99/1987, 227/1988, 27/1989, 150/1990 y 146/1993, entre otras muchas), todo ello sin perjuicio del valor que, como principio constitucional, ostenta por sí misma, es incuestionable que el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, no infringe ninguno de esos elementos. Antes bien, se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la regla de derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye, mediante una norma de rango adecuado y, finalmente, sin afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por lo tanto, no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre sobre el derecho aplicable.*

*En otro orden de consideraciones, el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones*

*y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia de forma separada, con ocasión de dictar leyes en los distintos sectores donde desenvuelven su actividad las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia".*

**-STC 150/1998, de 2 de julio.**

*"4. […] Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate [SSTC 40/1981, F.J. 10 c); 10/1982, F.J. 8º; 62/1991, F.J. 4ºb); 147/1993, F.J. 4º; 162/1996, F.J. 3º, etc.]. Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. Valga, por todas, la cita de la sentencia 162/1996, F.J. 3º.*

*«Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, F.J. 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.*

*Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (F.J. 8º) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [F.J. 4º, apartado b)] y 147/1993 (F.J. 4º) como antes citamos, la "simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas"»".*

**-STC 195/1996, de 28 de noviembre.**

*"3. […] Ciertamente, la determinación del contenido del precepto, desde la perspectiva competencial requiere un proceso interpretativo que no resulta precisa-*

*mente facilitado por la sistemática de la Ley. Pero, los defectos de la técnica legislativa empleada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad que se pretende en el recurso.*

*Y ello no sólo porque, conforme a la doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» –STC 109/1987, F.J. 3 c)– y «el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la constricción ... del ámbito de libre configuración del legislador» (STC 226/1993, F.J. 5º,* in fine*), sino, sobre todo, porque la estructura interna de las disposiciones estatales no resulta relevante por sí sola desde la perspectiva competencial; sino que sólo puesta en relación con el contenido concreto de los preceptos puede afectar a la distribución constitucional de competencias. Y esa cuestión ha de ser analizada puntualmente, sin que el resultado de ese análisis pueda anticiparse en base a un juicio genérico, extraído de la estructura de la Ley. Pues, como dijimos en la STC 341/1993, este Tribunal no puede «pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer», en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas (F.J. 2º)".*

**-STC 226/1993, de 8 de julio.**

"4. […] *El primero y más importante de estos límites es consustancial, por así decir, a la identidad misma de todo sistema de resolución de conflictos de leyes que no parta –como no parte el nuestro– de la preeminencia incondicionada de uno u otro de los ordenamientos que pueden entrar en colisión: los puntos de conexión para determinar la sujeción personal a un Derecho u otro (la vecindad, en nuestro caso) han de fijarse, en principio y en tanto sea posible, según circunstancias abstractas o neutras y lo mismo cabe exigir, con igual salvedad, respecto a los criterios utilizados por las normas de conflicto del art. 16 del Código Civil. Se preserva de este modo, en palabras, ya citadas, de la STC 156/1993 «un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles» que coexisten en España (F.J. 3º). Es razonable que un sistema de Derecho interregional no se base exclusivamente, sin embargo, en remisiones y conexiones abstractas y neutras, pues no es en modo alguno descartable que tales técnicas –aseguradoras de una aplicación indistinta de todos los ordenamientos civiles– no ofrezcan, en determinados supuestos, la solución clara y cierta que demanda, inexcusablemente, la seguridad del tráfico, hipótesis en la cual puede y debe el legislador (el legislador estatal, entre nosotros) designar directamente cuál sea la específica vecindad civil que corresponde al sujeto y cuál, también, el concreto Derecho aplicable en caso de conflicto. Una solución de este género no merece, en sí misma, tacha alguna de inconstitucionalidad, siempre que la misma se articule, claro está, como cláusula final o «de cierre», esto es, siempre que la norma estatal remita al ordenamiento civil común, o atribuya la vecindad también común, luego de haber establecido, tanto en una hipótesis como en otra, conexiones y criterios abstractos y en previsión, por lo tanto, de que los mismos no aporten la solución segura aquí exigible. El legislador, debe intentar apurar, hasta donde no padezca la seguridad jurídica, la técnica de las remisiones y conexiones*

*abstractas y neutrales, y el equilibrio entre una y otra exigencia –la de la propia seguridad y la de la aplicación indistinta de unos Derechos y otros– se ha de alcanzar, ante todo, mediante la ponderación que debe hacer precisamente la ley: a este Tribunal no le corresponde, en otras palabras, sustituir con su criterio el que haya mostrado el autor de la ley al resolver tal tensión, sino sólo apreciar –cuando así se le demande– si la solución fijada en la norma resulta arbitraria o manifiestamente infundada, lo que no ocurre en el presente caso. No argumentará en contra de la regla impugnada, si no ha lugar a tal reproche, la simple objeción de que resultan aún concebibles otros criterios y conexiones formales antes de acudir a la «cláusula de cierre», pues ni corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes [«el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»: STC 109/1987, F.J. 3º c)] ni puede aceptarse que la Constitución imponga en este extremo, suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador, una solución única y exclusiva.*

*A partir de cuanto queda dicho debemos ya examinar la constitucionalidad de los dos preceptos impugnados, examen que, vista la común fundamentación opuesta frente a ambos, cabe realizar conjuntamente."*

**-STC 146/1993, de 29 de abril.**

*"6. Por último, del art. 22 de la Ley aragonesa que prescribe que el derecho de rectificación relativo a las informaciones radiodifundidas o televisadas se ejercitará en los términos establecidos por la normativa vigente sobre dicha materia, se recurre el inciso «y más concretamente por el art. 25 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión». Es patente que esta remisión, en ese concreto aspecto, al precitado Estatuto es desafortunada, puesto que aquella primera normativa específica fue posteriormente derogada de manera expresa por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, en virtud de su disposición derogatoria única. Un distinto régimen jurídico que el legislador autonómico pudo y debió conocer al aprobar en 1987 la Ley recurrida. Pero esta deficiente técnica legislativa –al introducir un precepto superfluo y, además, con escaso acierto– no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal –«en los términos establecidos por la normativa vigente», se dice– y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación o de proceder a su regulación, algo que, sin duda, incumbe al Estado.*

*Tampoco desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE cabe apreciar la inconstitucionalidad del inciso del art. 22 de la Ley autonómica impugnado, por remitirse a una normativa estatal derogada.*

*Es cierto que dicho principio constitucional obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse*

*[SSTC 46/1990, F.J. 4º y 154/1989, F.J. 6º, entre otras]; y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad, pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el art. 22 de la Ley autonómica se remite, cabe perfectamente, y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la* ratio *de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación".*

**-STC 150/1990, de 4 de octubre.**

*"8. […] En lo que ahora concierne, no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generan en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica".*

**-STS DE 27-1-03, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª.**

*"SÉPTIMO. En materia de legislación presupuestaria, la sentencia 65/1990 del Tribunal Constitucional introduce la noción de seguridad jurídica como posible límite del contenido de las Leyes de Presupuestos al afirmar que «tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica».*

*La sentencia 76/1992 se refiere de nuevo al principio de seguridad jurídica y va más allá al afirmar que el contenido propio y la función constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del «Derecho codificado».*

*OCTAVO. Desde esta perspectiva, las objeciones formuladas por la parte recurrente no son inherentes a las leyes de acompañamiento, pues la técnica de introducir normas «intrusas» en cuerpos legales cuyo contenido es ajeno al regulado por ellas no es exclusiva de aquel tipo de leyes.*

*Esta Sala considera que la abrupta introducción de una materia en las leyes de acompañamiento que pueda significar una modificación sustancial de las normas que serian susceptibles de ser clasificadas en el concepto atípico de «Derecho codificado» –dentro del cual podrían incluirse, en una primera aproximación, las leyes orgánicas, principales o básicas y que constituyen cabeza de grupo de los distintos sectores del ordenamiento–, puede ser susceptible de ser considerada como contraria al principio de seguridad jurídica en el supuesto de que no se advierta la justificación suficiente para introducir en la ley de acompañamiento una modificación legislativa cuya eficacia y certeza está en gran parte subordinada a su consideración en relación con el resto del sistema o subsistema en el cual pretende realizarse y cuyos efectos son susceptibles de proyectarse sobre un sector importante del ordenamiento.*

*De resultar indispensable una modificación de tal naturaleza sería menester que la seguridad jurídica consistente en la garantía de la consistencia del ordenamiento producto del estudio y ajuste sistemático de la modificación y de la debida transparencia de su conocimiento se obtenga mediante técnicas normativas adecuadas que tengan su reflejo en el procedimiento de elaboración y en la sistemática de la norma o normas aprobadas y de los enlaces entre ellas.*

*Desde esta perspectiva, y con estudio concreto del contenido y circunstancias de la regulación impugnada, es como, finalmente, debemos resolver las posibles dudas de inconstitucionalidad que se nos plantean".*

**-STJCE Luxemburgo (Sala Sexta) de 18-5-2000.**

*"18. Arkopharma está inculpada ante el tribunal de grande instance de Grasse de haber fabricado y comercializado diversos productos, entre ellos "Arkotonic Gélules", "Turbodiet 300", "Turbodiet Fort", "Elle Carnitine Gélules" y "Elle Carnitine Forte", que contienen L-carnitina en dosis superiores a las autorizadas por la normativa francesa aplicable a la alimentación especial.*

*19. Arkopharma sostuvo, para defenderse, que el Derecho francés, debido a su incompleta adaptación a la Directiva 89/398, es contrario al Derecho comunitario. El Decreto nº 91-827 prevé que las órdenes ministeriales relativas a los productos destinados a una alimentación especial aprobadas con anterioridad a la Directiva 89/398 permanezcan en vigor en la medida en que no se opongan a las disposiciones de ésta. Esta técnica normativa constituye una infracción de la obligación de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva 89/398, en la medida en que la Orden Ministerial de 4 de agosto de 1986 que se mantiene en vigor es contraria a la regulación establecida, a nivel comunitario, por la Directiva 89/398 y, en el Derecho nacional, por el Decreto nº 91-827".*

**-STJCE Luxemburgo (Pleno), de 17-10-89.**

"*18. De ello se sigue que, si bien los Estados miembros están obligados a garantizar que las actividades u operaciones desarrolladas por los organismos públicos en el ejercicio de sus funciones públicas no sean gravadas siempre que no estén comprendidas en las excepciones previstas en los párrafos 2 y 3, tienen la facultad de elegir, a este respecto, la técnica normativa que les parezca más apropiada. Así, pueden, por ejemplo, bien limitarse a reproducir en la legislación nacional la fórmula empleada en la Sexta Directiva o una expresión equivalente, bien establecer una lista de actividades cuyo ejercicio por los sujetos de Derecho público no determina que deban ser considerados sujetos pasivos del IVA".*

# Legislación

# DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

**José Hoyo Rodrigo**
Letrado. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Es fundamental hacer referencia a las "*Directrices de Técnica Normativa*", contenidas en la Resolución de 28 de julio de 2005, que publica el Acuerdo de Consejo de Ministros 22 de julio de 2005, por el que aprueban las citadas reglas. Dicha regulación no reviste formalmente rango de Ley, ni tampoco de Real Decreto o disposición general de nivel superior.

De otro lado, en lo que concierne al específico procedimiento de elaboración de disposiciones generales, –**de naturaleza autónoma e independiente**–, debe distinguirse tanto el ámbito normativo propio (estatal o autonómico), como también si se afecta a Anteproyectos de Ley o, en cambio, al resto de las disposiciones de carácter general.

Ello no obstante, ha de advertirse que la legislación sobre procedimiento de elaboración de normas, no pertenece doctrinalmente al ámbito estricto de la técnica normativa sino al propio de su denominación, pues *ratione materiae*, **concierne al régimen jurídico que rige** el procedimiento de elaboración de las normas**, objeto bien distinto de** las reglas de técnica normativa para su configuración, que revisten a nivel estatal en la actualidad un rango normativo formal de Resolución del Ministerio de la Presidencia.

Así, de acuerdo con lo expuesto, una aproximación a la Normativa que rige el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general, es la siguiente:

## I. ESTADO

- Constitución Española. Artículo 105.
*"La Ley regulará:*
*a) 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".*

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. Artículos 22 y 24, que regulan el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley y el de los reglamentos, respectivamente.

---

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D GV05/292, "La función consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico", subvencionado por la Generalitat de la Comunitat Valenciana.

- A nivel reglamentario en la Administración General del Estado, la Orden de 22 de febrero de 1982, del Ministerio de Educación y Ciencia, regula el Procedimiento Interno de Elaboración de Disposiciones de carácter general.

**II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

- Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco. Artículos 55 y siguientes, que regulan el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley.

- Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Parlamento Vasco, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

- Ley de la Generalitat de Cataluña, 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización; Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración. Artículos 61 y siguientes, que regulan la elaboración de las disposiciones de carácter general.

- Ley 6/206, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Artículos 43 a 45.

- Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Artículos 31 a 34.

- Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Artículos 117-121.

- Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus Miembros. Artículo 45, que regula la iniciativa legislativa del Gobierno.

- Ley 4/2005, de 1 de junio, del Gobierno de La Rioja. Artículos 33 a 42, que regulan el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

- Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Artículos 46 y 53.

- Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano. Artículos 49 y 49 bis.

- Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. Artículos 26 a 26, que regulan la iniciativa legislativa del Gobierno, y artículos 32 y 33, que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

- Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Artículos 35 y 36.

- Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno de Canarias. Artículos 44 y 45.

- Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, de Navarra. Artículos 59 y siguientes.

- Ley 2/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Junta de Extremadura. Artículos 65 y siguientes.

- Ley 4/2001, de 14 de marzo, de Gobierno de les Illes Balears. Artículos 36 y 42 a 47.

- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Artículos 75 y 76.

**Por último, en la materia específica de Reglas de Técnica Normativa, -de extremada parquedad en sus fuentes reguladoras- cabe citar las siguientes:**

**I. ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

- *Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa* (Resolución de 28 de julio de 2005. BOE núm. 180, de 29 de julio de 2005).

**II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

- Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Parlamento Vasco, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales. La Disposición Adicional Tercera, intitulada "*Directrices de Técnica Normativa*", remite expresamente a la estatal, vigentes al tiempo de aprobación de la Ley citada.

- Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por Acuerdo de 2 de junio de 1992 (Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia, de 29 de marzo de 2003).

**III. UNIÓN EUROPEA**

- *Resolución de 8 de junio de 1993, del Consejo, sobre fijación de Directrices y criterios de calidad de la redacción de la legislación comunitaria* (DOCE C, número 166, de 17 de junio de 1993).

- *Declaración número 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria*, contenida en el Tratado de Amsterdam.

- Acuerdo Interinstitucional del Parlamento, la Comisión y el Consejo, de 22 de diciembre de 1998. relativo a las *Directrices Comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria* (DOC 73 de 17.3.1999, p. 1).

- Conforme al expresado Acuerdo se ha editado una "*Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias"*. (Oficina de Publicaciones Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2003).

El uso de la mencionada Guía podrá combinarse con el de otros instrumentos más específicos, como son los siguientes:

- "*Formulario de los actos del Consejo*".

- "*Normas de técnica legislativa*" de la Comisión.

- "*Libro de Estilo Institucional*", publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- "*Modelos de LegisWrite*".

# Referencias bibliográficas

# BIBLIOGRAFÍA

**José Hoyo Rodrigo**
Letrado. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

En el estudio de los aspectos principales y significado actual de la técnica normativa, como disciplina jurídica que, en garantía del principio de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9 de la Constitución, aúna los criterios y reglas dirigidas a la redacción correcta de las disposiciones generales, destaca una dispersa bibliografía que se presenta ordenada a continuación.

De tal suerte que en la recopilación bibliográfica se ha procurado incluir las principales contribuciones científicas de los estudiosos del Derecho y, especialmente, de los especialistas que han destacado por el desarrollo de la apasionante y pionera disciplina que nos ocupa.

## LIBROS

ALONSO GARCÍA, R. *Consejo de Estado y elaboración de Reglamentos estatales y autonómicos*. Civitas. Madrid. 1992.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS. I Jornadas. *La técnica legislativa a debate: [Jornadas, Santander, 22 al 24 de septiembre de 1993]*. Tecnos. Madrid. 1994.

ATIENZA, M. *Contribución a una teoría de la legislación.* Civitas. Madrid, 1997.

BARBIERO, A. *Gli atti normativi nell'ente Locale*. Halley Editrice. Matelica (Mc). 2005.

CALSAMIGLIA, A. *Racionalidad y Eficiencia del Derecho.* Fontamara, México, 1997.

CARBONELL, M. y PEDROZA DE LA LLAVE, S.T. (coord.) *Elementos de técnica legislativa*. UNAM. México, D.F., 1997.

CATALUÑA (PARLAMENTO). *Legislador i tècnica legislativa:* workshop *celebrat al Palau del Parlament el dia 17 de febrer de 2003*. Publicacions del Parlament de Catalunya. Barcelona. 2003.

---

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D GV05/292, "La función consultiva en el ámbito europeo, estatal y autonómico", subvencionado por la Generalitat de la Comunitat Valenciana.

CAZORLA PRIETO, L.M. *Codificación contemporánea y técnica legislativa.* Aranzadi. Cizur Mayor. 1999.

COMUNIDAD DE MADRID. *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas.* Comunidad de Madrid. Madrid. 1991.

CONSEJO DE ESTADO. Memorias de 1987, 1990, 1993, 1997 y 1999. Madrid.

DE FINA, S. *Stato e Instituzione Saggio per una revisone critica della Teoria Institucionale del Diritto.* A. Giuffrè. Milán. 1974.

DÍAZ ROCA, R. *Teoría general del derecho*. Tecnos. Madrid. 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*. Civitas. Madrid. 1998.

GALIANA SAURA, A. *La legislación en el Estado de Derecho*. Dykinson. Madrid. 2003.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *La forma de les lleis: 10 estudis de tècnica legislativa.* Bosch. Barcelona. 1986.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *La forma de las Leyes*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1988.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *Curso de técnica legislativa*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1989.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) (ed.). *Manual d'adequació jurídico-formal recomanacions del Ministeri Federal de Justícia alemany a l'efecte d'una configuració jurídico-formal homogènia de lleis i disposicions de rang inferior, d'acord amb el §38, AP. 3 del Reglament intern conjunt dels Ministeris federals II*. Atelier. Barcelona. 2001.

HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. *Estado de derecho. Problemas Actuales.* Fontamara. México. 2ª ed., 2001.

HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. *Justicia, Igualdad y Eficiencia.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001.

JIMENA QUESADA, L. *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Tecnos. Madrid. 2003

III JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO. *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar: abril 1998*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2000.

KARPEN, U. (ed.) *Eva*luation of Legislation: proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland). June 15th-16th, 2000. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 2002.

KARPEN, U. *Gesetzgebungs-, Verwaltungs- Rechtsprechungslehre. Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie*. Nomos. Baden-Baden. 1989.

LUZATTI, C. *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto.* Giuffrè. Milán. 1999.

MARCILLA CÓRDOBA, G. *Racionalidad Legislativa. Crisis de la Ley y nueva Ciencia de la Legislación.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2005.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.) *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho.* Thomson-Civitas. Madrid. 2004.

MONTORO I CHINER, M.J. *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1989

MORAND, C.A. (dir), *Évaluation législative et lois expérimentales*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille. Marsella. 1993.

NOLL, P. *Gesetzsgelunglehre*. Rowoohlt. Hamburgo. 1973.

PAGANO, R., (comp.), *Normative europee sulla tecnica legislativa.* Camera dei Diputati. Roma, 1988. 2 vols.

PAÍS VASCO (PARLAMENTO). *La calidad de las Leyes.* Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1989

PEGORARO, L.; PORRAS NADALES, A.J. (coords.). *Qualità normativa e tecnica legislativa: Europa, Stati, enti sub-estatali=Calidad normativa y técnica legislativa: Europa, Estados y entidades infraestatales*. CLUEB. Bolonia. 2006.

VV.AA. *Actas de las Jornadas sobre la función consultiva.* Consejo Consultivo de Andalucía. Granada. 1998.

VV.AA. *Curso de Técnica Legislativa*. CESCO. Madrid, 1989.

VV.AA. *La Science de la Législation*. Travaux de Centre de Philosophie de Droit, PUF. Paris, 1988.

WEISS I KNOPF, J.; GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *Manual per a la preparació de disposicions jurídiques i administratives*. *(Ministerio del Interior de la RFA)*. Atelier. Barcelona. 2001.

### Artículos en revistas científicas

Antón, J.A. "*Principios de técnica legislativa tributaria"*. En: *Papeles de Economía Española*, nº. 87, 2001; pp. 58-65.

Alcázar Molina, M.G.; Sánchez de la Orden, M. *"Propuesta metodológica para la elaboración de una normativa técnica de valoración catastral rústica"*. En: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº. 193, 2001; pp. 213-238.

Álvarez Conde, E. *"La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 23-42.

Aspas Aspas, J.M. "*Calidad normativa de las leyes aragonesas: aspectos formales de técnica legislativa*". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº. 2, jun.-jul. 1993; pp. 211-274.

Atienza Rodríguez, M. *"Sociología jurídica y ciencia de la legislación"*. En Bergalli, R. (coord.) *El derecho y sus realidades: investigación y enseñanza de la sociología jurídica: Jornadas sobre la Investigación y la Enseñanza de la Sociología Jurídica (Barcelona, 7-9 abril de 1988): homenaje a Renato Treves.* PPU. Barcelona. 1989. pp. 41-70.

Auzmendi del Solar, M. "*La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas y técnica legislativa"*. En: *Revista Vasca de Administración Pública=Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria*, nº. 62, enero-abril 2002; pp. 317-348.

Bercovitz Rodríguez-Cano, R. *"El Legislador y la inseguridad jurídica"*. En: *Aranzadi Civil* nº 18/2000. Editorial Aranzadi, 2000.

Carballeira Rivera, T. "*La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas*". En: *Revista de Administración Pública*, nº. 131, mayo-agosto 1993, pp. 239-250.

Cuñat Edo, V. "*La función del Consejo Jurídico Consultivo en relación con los anteproyectos de Ley*". En: *Corts. Anuario de derecho Parlamentario*, nº 4, 1997; pp. 127-140.

D'Antonio, M. "*A crise da legislação em Itália: As orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboração técnica das leis*". En: *Legislação*, nº 7, Abril-Junio 1983.

Díaz Roca, R. *"La potestad reglamentaria en la Ley del Gobierno"*. En: *Revista Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 344, 28 Mayo 1998.

EGEA I FERNÁNDEZ, J.; MESTRES I SERRA, J.M.; SALVADOR I CODERCH, P. "*Estatut del consumidor. Comentari breu de tècnica legislativa"*. En: ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA, *La redacció de les lleis*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 1995; pp. 243-307.

FONT I LLOVET, T. "*El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad*". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 62, Mayo-Agosto 2001; pp. 57-76.

GALERA RODRIGO, S. "*Los instrumentos del derecho de la técnica, su consideración desde la técnica normativa"*. En: *Cuadernos de Derecho Público*, nº 15, enero-abril 2002; pp. 125-146.

GALIANA SAURA, A. "*La incidència de la tècnica legislativa en el llenguatge jurídic"*. En: *Revista de Llengua i Dret*, nº 31 septiembre 1999; pp. 11-33.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. "*Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario"*. En: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 13, 2005; pp. [121]-164.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. *"Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado"*.En: *Revista de Administración Pública,* nº 118, enero-abril 1989; pp. 241-260.

GARRIDO MAYOL, V. *"La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos"*. En: ÁLVAREZ CONDE, E. (coord.) *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP. Madrid. 1998; pp. 917-928.

GÓMEZ ORFANEL, G.: *"Significado y alcance de la técnica normativa"*. En: AA.VV. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. Madrid. 1991.

GRANADO HIJELMO, I. "*Técnica legislativa y función consultiva"*. En: *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 6/7, 2000/2001; pp. 173-203.

GUANARTEME SÁNCHEZ LÁZARO, F. "*Técnica legislativa y derecho penal del trabajo: comentario a la STS de 30 de mayo de 2003"*. En: *LA LEY: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 6.319, Septiembre 2005; pp. [1]-9.

IBÁÑEZ GARCÍA, I. "*El necesario «control de calidad» sobre la técnica legislativa"*. En: *Actualidad Administrativa*, nº 27, julio 1994; pp. 389-394.

ITURRALDE SESMA, V. "*Cuestiones de técnica legislativa"*. En: *Revista Vasca de Administración Pública=Herri-Arduralaritzazko Euskal Aldizkaria*, nº 24, mayo-agosto 1989; pp. 225-260.

JIMENA QUESADA, L. *"La técnica Legislativa a la luz del ordenamiento constitucional uruguayo"*. Publicado el 12-9-2006 en"Legislar Bien" *http://www.legislarbien.com.ar/home.php?s=notas&offset=10*, 16.01.2007.

KARPEN, U. "*Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland"*. En: *Zeitschrift für Gesetzgebung,* nº 1, 1986, pp. 5-32.

LAPORTA SAN MIGUEL, F.J. "*El deterioro de las Leyes"*. En: *Claves de la Razón Práctica, nº 142,* 2004, pp. 24-31.

LAPORTA SAN MIGUEL, F.J. "*Materiales para una reflexión sobre la racionalidad y la crisis de la ley"*. En: *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 22, 1999, pp. 321-330.

LIPARI, I. *"Legge sulla procreazione assistita e tecnica legislativa"*. En: *Rassegna parlamentare*, v. 47, nº 2, 2005; pp. 351-360.

LÓPEZ-MUÑIZ DE MENDIZÁBAL, B.; DOMÍNGUEZ LUIS, J.A. "*Técnica legislativa y sistemas expertos"*. En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 27, septiembre-diciembre 1992; pp. 175-219

MARTÍN I CASALS, M. *La fixació de models lingüístics en les directrius de tècnica legislativa.* En: ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA, *La Redacció de les lleis*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 1995. Pp. 171-241.

MARTÍN I CASALS, M.; VIVER I PI SUNYER, C. *"¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción «concentrada» y de redacción «difusa» de los Proyectos de Ley"*. En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 21, septiembre-diciembre 1990; pp. 7-34.

MARTÍN MORENO, J.L. *"Qualis erit lex"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 113-127.

MERCADER, J.R. "*Racionalidad del Derecho, técnica normativa y leyes de acompañamiento: (acompañamiento: (modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social)"*. En: *Relaciones Laborales: Revista crítica de Teoría y Práctica*, nº 1, 1998, pp. 903-935.

MIGNONE, C. "*Aspectos de técnica legislativa en la jurisprudencia consultiva del Consejo de Estado"*. En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 10, enero-junio 1997; pp. 529-550.

MONTORO I CHINER, M.J. "*Técnica legislativa y evaluación de las normas"*. En: *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 6/7, 2000/2001; pp. 155-171.

MONTORO I CHINER, M.J. *"Técnica normativa y órganos consultivos. Prospectiva europea"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 43-73.

PASCUA MATEO, F.A. "*Las disposiciones reguladoras de la técnica legislativa en la Unión Europea"*. En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 60, 2003; pp. 45-90.

PEMÁN GAVÍN, J. "*Refundición y técnica legislativa, apunte crítico sobre el texto refundido de Cataluña en materia urbanística"*. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 180, septiembre-octubre 2000; pp. 35-83.

PICÓ I JUNOY, J. "*La ejecución de las sentencias civiles y la Agencia Tributaria: un despropósito de técnica legislativa"*. En: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 343, mayo 1998; pp. 2-3.

PULIDO QUECEDO, M. *"El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa*". En: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional.* Editorial Aranzadi. Cizur Menor. 1999. Vol. II.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA *"Informe sobre la expresión* violencia de género*"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 306-309.

ROJO FERNÁNDEZ-RÍO, A. "*La sociedad de responsabilidad limitada: problemas de política y de técnica legislativa"*. En: *Revista General de Derecho*, nº 603, diciembre 1994; pp. 12877-12900.

RUBIO LLORENTE, F. *"La función consultiva en el Estado de las Autonomías"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 96-110.
SÁINZ MORENO, F. *Problemas actuales de la técnica normativa*. En: *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 1, 1995; pp. [56]-69

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *"Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas"*. En: *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 2, julio-diciembre 2004; pp. 74-95.

SANZ PÉREZ, A. *"La forma en los Parlamentos Autonómicos; procedimiento legislativo y técnica legislativa"*. En: *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 18/2001. 2002.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. "*Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*". En: *Revista de las Cortes Generales*, nº 26, mayo-agosto 1992, pp. 155-196.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. "*Las directrices de técnica normativa"*. En: *Revista de Administración Pública*, nº 170, 2006; pp. 41-92.

VIVER I PI SUNYER, C. *"Tècnica legislativa: estat de la qüestió i balanç (provisional) d'una dècada"*. En: *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic,* nº 21, diciembre 1996; pp. 15-30.

WROBLEWSKY, J., "*The Rational Law-Maker"*. En: PICARDI, N. y GIULIANI, A. (eds.), en *L'Educazione giuridica. V. Modelli do legislatore e scienza della legislazione.* Edizione Scientifiche Italiane. Università degli Studi di Peruggia, 1987.

ZAPATERO GÓMEZ, V. "*El Club de los nomófilos"*. En: *Cuadernos de Derecho Público,* nº 3, 1998, pp. 61-96.

ZAPATERO GÓMEZ, V. *"De la Jurisprudencia a la legislación"*. En: *Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 15-16, vol. 2, 1994; pp. 769-790.

# Normas de los Consejos Consultivos

# NORMAS DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

En esta sección se transcriben, en primer lugar, las referencias a los respectivos Consejos Consultivos contenidas en los nuevos Estatutos de autonomía de las Illes Balears, Andalucía y Aragón, este último en su artículo 58 crea el Consejo Consultivo de Aragón, que sustituye a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

Además, este apartado de la Revista recoge las modificaciones legislativas operadas en las Leyes reguladoras tanto del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana como del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. En el primer caso se trata de establecer, como ya han hecho otras Instituciones, un límite cuantitativo en los expedientes de reclamación de daños y perjuicios en los que es preceptivo el dictamen del Consejo e incluir este dictamen también en los expedientes instruidos por la Administración Local. En el caso del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se elimina la limitación de mandatos para los Consejeros.

Por otra parte, y aunque no se transcribe, conviene dejar constancia en esta sección que tras la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat de Cataluña, se ha publicado el Decreto 477/2006, de 5 de diciembre, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia, en cuyo artículo 1.4 se establece que la Comisión Jurídica Asesora se relaciona con el Gobierno a través del Departamento de la Presidencia, y con este Departamento, a través de la Secretaría del Gobierno (art. 4.5).

**LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.**

"**Artículo 76.** *El Consejo Consultivo de las Illes Balears.*

1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears es el superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
2. El Consejo Consultivo estará integrado como máximo por diez juristas de reconocido prestigio, dos quintas partes de los cuales serán elegidos por el Parlamento mediante el voto favorable de las tres quintas partes de los Diputados, y las otras tres quintas partes de los miembros serán elegidos por el Gobierno.
3. Una ley del Parlamento regulará su número, su organización y su funcionamiento."

**LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.**

"**Artículo 129.** *Consejo Consultivo.*

1. El Consejo Consultivo de Andalucía es el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus

organismos y entes sujetos a derecho público. Asimismo, es el supremo órgano de asesoramiento de las entidades locales y de los organismos y entes de derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas. También lo es de las demás entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban.

2. El Consejo Consultivo ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional. Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento.

**Artículo 135.** *Principio de representación equilibrada de hombres y mujeres.*

Una ley regulará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos. El mismo principio regirá en los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar en el ámbito de la Administración andaluza."

**LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.**

"**Artículo 58.** *El Consejo Consultivo de Aragón.*

1. El Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.

2. Su organización, composición y funciones se regularán por una ley específica de las Cortes de Aragón.

**Disposición transitoria cuarta.**

Hasta tanto se apruebe la ley prevista en el artículo 58 de este Estatuto y se constituya el Consejo Consultivo de Aragón, la Comisión Jurídica Asesora continuará desempeñando sus actuales funciones."

## CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (DOGV 5416, de 28.12.2006) ha modificado, en su Capítulo V «De la modificación de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana», el artículo 10 de la citada Ley de creación, dando nueva redacción tanto al inciso inicial del punto 8, como a la letra a) de dicho punto, de manera que se fija en

3.000 euros la cuantía mínima para que un expediente de reclamación de daños y perjuicios instruido por la Administración de la Generalitat, la Administración Local o las Universidades Públicas, requiera preceptivamente el dictamen del Consejo. Asimismo, ha introducido una nueva Disposición Adicional, la tercera, que permite al Consell de la Generalitat modificar mediante Decreto la cuantía limitadora a propuesta del Consell Jurídic Consultiu.

La redacción vigente, tanto del artículo 10, como de la Disposición Adicional Tercera es la siguiente:

"**Artículo 10.** *Dictamen preceptivo.*

El Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes casos:

1. Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía.

2. Anteproyectos de leyes, excepto el anteproyecto de Ley de Presupuestos de La Generalitat.

3. Proyectos de Decretos legislativos.

4. Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

5. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.

6. Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

7. Los conflictos de atribuciones entre los distintos departamentos del Consell.

8. Los expedientes que versen sobre las siguientes materias:

a) Reclamaciones de cuantía superior a 3.000 euros que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a La Generalitat, a las Corporaciones Locales, a las Universidades públicas y a las demás entidades de derecho público.

b) Revisión de oficio de los actos administrativos.

c) Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

d) Interpretación, resolución y nulidad de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, en los supuestos en que así lo dispongan las normas aplicables.

e) Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos.

f) Régimen local, cuando la consulta sea preceptiva según la ley, salvo en el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo dictamen podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente.

g) Recursos extraordinarios de revisión.

9. Los asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu.

10. Cualquier otra materia, competencia de La Generalitat o de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen."

"Disposición Adicional Tercera

La cuantía establecida en el artículo 10.8.a) de esta ley podrá ser modificada mediante Decreto del Consell de la Generalitat, a propuesta del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana."

La redacción anterior del apartado modificado era:

"*8. Los expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat Valenciana, que versen sobre las siguientes materias:*

*a) Reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Generalitat Valenciana.*

*[...]*"

## CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Disposición Adicional Séptima de la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 2007 (BORM nº 300-suplemento, de 30.12.2006), ha modificado la redacción del apartado 3 del artículo 4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, eliminando la limitación de reelección a un único período.

El artículo 4 queda redactado como sigue:

"**Artículo 4.** *Designación, nombramiento y renovación de los Consejeros.*

1. Los Consejeros, en número de 5, serán designados entre juristas de reconocido prestigio con al menos diez años de dedicación a la función o actividad profesional respectiva, que ostenten la condición política de murcianos.

2. Serán nombrados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, tres por designación de la Asamblea Regional por mayoría de dos tercios de sus miembros, y dos a propuesta del Consejo de Gobierno.

3. Los nombrados lo serán por un período de 6 años, sin perjuicio de la renovación a la que se refiere el apartado siguiente pudiendo ser reelegidos.

4. Dos de sus componentes se renovarán cada tres años, distribuyéndose los miembros a renovar por partes iguales entre los dos grupos de procedencia y dentro de cada grupo por turno.

Corresponde al Presidente del Consejo promover ante la Asamblea y el Gobierno el procedimiento de renovación con cuatro meses de antelación a la expiración de los nombramientos."

El apartado tercero de este artículo, en su redacción anterior era:

*"3. Los nombrados lo serán por un período de 6 años, sin perjuicio de la renovación a la que se refiere el apartado siguiente pudiendo ser reelegidos por un período más".*

# Información institucional

# INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Apenas se han dado cambios en los Consejos Consultivos en el período comprendido entre la elaboración de los números 5 y 6 de la Revista Española de la Función Consultiva. Solo se han producido cambios en los Consejos Consultivos de Andalucía y La Rioja, en el primer caso, debido al fallecimiento del Excmo. Sr. D. Juan Moya Sanabria, Consejero Electivo de la Institución. En el caso del Consejo Consultivo de la Rioja, se ha producido la baja de la Ilma. Sra. D.ª María del Bueyo Díez Jalón, que ha sido designada como Defensora del Pueblo de La Rioja.

## CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presidente

Excmo. Sr. D. Juan B. Cano Bueso

Consejeros Permanentes

Excmo. Sr. D. Rafael Escuredo Rodríguez
Excmo. Sr. D. José Rodríguez de la Borbolla y Camoyán

Consejeros Natos

Excmo. Sr. D. Luís De Angulo Rodríguez
Ilmo. Sr. D. Juan Rafael Osuna Baena
Excmo. Sr. D. Juan José Domínguez Jiménez
Excmo. Sr. D. Jesús María García Calderón
Ilmo. Sr. D. Francisco Del Río Muñoz

Consejeros Electivos con dedicación exclusiva

Ilma. Sra. D.ª María Luisa Balaguer Callejón
Excma. Sra. D.ª María José Camilleri Hernández
Ilmo. Sr. D. Marcos J. Gutiérrez Melgarejo
Excmo. Sr. D. Antonio Jara Andréu
Ilma. Sra. D.ª Carmen Sáez Lara
Ilmo. Sr. D. José Antonio Sánchez Galiana

Consejeros Electivos sin dedicación exclusiva

Ilma. Sra. D.ª Margarita Asuar Jiménez
Excmo. Sr. D. Ángel Manuel López y López
Ilma. Sra. D.ª María Dolores Martínez Pérez
Ilmo. Sr. D. Eduardo Román Vaca
Excma. Sra. D.ª Amparo Rubiales Torrejón

Secretario General

D. José Fernández Prados

**CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA**

Presidente

Excmo. Sr. D. Joaquín Espert Pérez-Caballero

Consejeros

Ilmo. Sr. D. José Mª Cid Monreal
Ilmo. Sr. D. Pedro de Pablo Contreras
Ilmo. Sr. D. Antonio Fanlo Loras

Secretario General

Excmo. Sr. D. Ignacio Granado Hijelmo