



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 26 (2022), pp. 284-307

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI:

## **CALIDAD REGULATORIA Y BUENA REGULACIÓN**

## **REGULATORY QUALITY AND GOOD REGULATION**

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

*Catedrático-Director del Grupo de Investigación*

*de Derecho Público Global de la Universidad de A Coruña*

*Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*

<https://orcid.org/0000-0001-9641-5419>

Recibido: 17/05/2022

Aceptado: 19/12/2022

**Resumen:** La calidad regulatoria es expresión del derecho a una buena administración en el contexto de la elaboración de las normas por parte de las Administraciones públicas. La calidad regulatoria está vinculada a los principios de seguridad jurídica, previsibilidad, certeza y planeación normativa entre otros. En especial, las nuevas tecnologías pueden ayudar a mejorar el lenguaje de las normas y dotarlas de mayor participación social.

**Palabras clave:** Calidad regulatoria, Buena administración, Seguridad jurídica, Técnica normativa.

**Abstract:** Regulatory quality is the expression of the right to good administration in the context of the Public Administration's rulemaking processes. Regulatory quality is linked to the principles of legal certainty, predictability, security and regulatory planning, among others. In particular, new technologies can help to improve the language of the regulations and to make them more socially participatory.

**Keywords:** Regulatory quality, Good administration, Legal certainty, Regulatory technique.

Sumario: **I. INTRODUCCIÓN. II. CALIDAD REGULATORIA Y TÉCNICA NORMATIVA. III. LA BUENA REGULACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO**

## ADMINISTRATIVO. IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA: HACIA UNA BUENA REGULACIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### I. INTRODUCCIÓN\*

La seguridad jurídica es un principio esencial del Estado de Derecho, corolario del valor superior de la seguridad, en la medida en que la sumisión a unas reglas jurídicas conocidas de antemano por todos los operadores jurídicos, facilita la buena fe en el tráfico jurídico y dota a las relaciones jurídicas de la fortaleza, estabilidad y certidumbre necesarias para la armonía social. Si no hay confianza en la previsibilidad del Derecho, si no hay certeza o certidumbre jurídica, si no hay previsibilidad, también predictibilidad normativa, el propio Estado de Derecho acaba perdiendo su consistencia y su solidez, tal y como lamentablemente acontece en el tiempo en que vivimos, en el que quien tiene el poder tantas veces se arroga la capacidad de cambiar caprichosa e irracionalmente las reglas. Hoy en plena pandemia, sin que haya justificaciones a tal proceder, tal fenómeno lo observamos a diario incluso en democracias que se pensaban y se presentaban acrisoladas y sólidas.

La técnica normativa, además de regir la forma de elaboración de las normas jurídicas, ha de mantener una indisoluble alianza con los más básicos aspectos materiales de la producción del Derecho a la búsqueda de calidad normativa. La forma y la materia en lo normativo han de caminar de la mano, son las dos caras de la misma moneda, una no se explica sin la otra y viceversa. Si sólo subrayamos lo procedimental, como si únicamente nos fijamos en lo material, en los valores, estaríamos ante planteamientos carentes de lógica y congruencia que terminarían dañando la justicia que ha de resplandecer en una norma elaborada según las más elementales reglas o cánones de la técnica normativa. Insistimos, la unión equilibrada entre materia y forma, enseñada hace siglos por Aristóteles para la realidad física, tiene en el tiempo presente una gran relevancia que, cuando se desconoce, nos coloca ante el imperio, hoy bien a la luz, del dominio del uso alternativo del poder y del Derecho, hoy lamentablemente a la orden del día en un Estado en el que el poder ha sustituido a la razón, con las letales consecuencias que de ello se deriva.

En este contexto de baja calidad democrática el que vivimos, que se traduce necesariamente en una baja calidad regulatoria, debemos recordar que en el Estado de Derecho el ejercicio del poder público, también el financiero y el económico por supuesto, está, debiera estar más bien, sometido plenamente a la ley y al Derecho. En efecto, el principio de juridicidad, junto a la separación de los poderes del Estado y al reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, los individuales y los sociales, componen el trípode sobre el que asienta ese modelo cultural y político que conocemos como Estado de Derecho. Un modelo que se pisotea y transgrede, sutilmente las más de las veces, groseramente de vez en cuando, cuando se permite que la voluntad de mando, de poder, se

---

\* Trabajo nutrido de reflexiones previas, publicadas en diversos artículos de prensa, así como en medios extranjeros.

convierta en canon único y exclusivo, sin límites, de la actuación de quienes están investidos de alguna suerte de potestades, sean de la naturaleza que sean. Hoy, lo vemos cristalinamente, no sólo en lo formal, sino en el talante con que se desprecia a quienes no comulgan con la oficialidad, con la verticalidad.

En efecto, a pesar de que los Ordenamientos constitucionales someten a la ley y al Derecho las manifestaciones del poder político, económico y financiero, en realidad, como bien sabemos, el respeto que merece el Derecho brilla tantas veces por su ausencia, pues con frecuencia quienes disponen del poder hacen, de una u otra manera, lo que les viene en gana tal como hoy comprobamos con toda claridad. En el fondo, y siguiendo a Hobbes, se ha sustituido la razón, el elemento central de la norma para Tomás de Aquino, por la voluntad con las funestas consecuencias que de esta operación se deriva, también en el plano de la técnica normativa.

En este tiempo, la prensa y la televisión nos sirven a diario escenas y pasajes que confirman que la victoria de Hobbes sobre Tomás de Aquino es una amarga realidad. La voluntad se impone a la razón y, por ende, el equilibrio aristotélico entre materia y forma se convierte en dictadura de una forma que aleja de sí tanto cuanto puede toda referencia a los principios, a la sustancia de la realidad.

Quienes nos dedicamos a la enseñanza del Derecho tenemos la gran responsabilidad de poner a disposición de la sociedad juristas, no simples conocedores de leyes, hombres y mujeres comprometidos con la justicia, con la perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo, lo que se merece, no simples mercaderes de intereses que se compran y venden al mejor postor, sea en el ámbito político, económico o financiero. Los principios del Estado de Derecho, de la razón, son cada vez más importantes. El problema es que el primado de la eficacia, de lo conveniente, de lo políticamente correcto, de lo útil para la tecnoestructura, todo lo invade, todo lo arrasa. Por eso, el tiempo en que estamos es un tiempo en que de nuevo la batalla entre los principios y el pragmatismo, entre la dignidad y la utilidad, vuelve al primer plano de la realidad. Una batalla cultural que a nuestro juicio reclama de inteligencia y de pensamiento complementario más que de pensamiento único y estático.

Bien sabemos que el principio de legalidad, junto a la separación de poderes y al reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, son la razón de ser del Estado de Derecho. En efecto, el principio de legalidad es la expresión de la voluntad general de acuerdo con la recta razón, de acuerdo con los postulados de la justicia. Quizás por ello la Constitución española de 1978 dispone en su artículo 9 que los poderes públicos y los ciudadanos estamos vinculados a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, o que la Administración pública, en el artículo 103.1 establece que está sometida a la ley y al Derecho, proporcionando sólidos fundamentos para negar el dominio del positivismo o en todo caso, planteando un positivismo abierto a los principios y al resto de las fuentes distintas de la norma escrita.

La regulación es necesaria siempre que se realice en un contexto de autonomía y con garantías de independencia. Junto a ello, mientras no se caiga en la cuenta de que el sistema debe ser protegido de los excesos y de la obsesión por el beneficio inmediato y

exponencial, dejaremos abiertas las puertas a otra epidemia de codicia y avaricia como la que ha caracterizado los últimos años. Por eso, ese orden global que hoy es una realidad, debe asentarse sobre la justicia, la racionalidad, el equilibrio y, sobre todo, sobre la dignidad del ser humano y la centralidad de los derechos fundamentales de la persona.

Una mejor regulación de la actividad económica y financiera, a nivel global y en el espacio local es, a día de hoy, una necesidad urgente. La crisis ha puesto de manifiesto que ni el mercado se autorregula satisfactoriamente ni la intervención pública es la solución a todos los problemas. La cuestión reside en regular lo que hay que regular y garantizar que las instituciones de control, verificación, supervisión y vigilancia estén compuestas por profesionales de reconocido prestigio que puedan hacer con autonomía y objetividad su labor. No se trata de regular más sino de regular mejor. La sobrerregulación y la reregulación, hoy tan de moda en tantas partes del mundo, no hacen más que entorpecer la vitalidad y la iniciativa latente en muchos emprendimientos básicos para el mismo interés general.

En efecto, las relaciones entre economía y Derecho, o entre finanzas y Derecho, deben ser estrechas y realizarse en el marco de la función propia que a cada ciencia social corresponde. No es que la economía o las finanzas sean más importantes que el Derecho o que la regulación. No es ese el tema. Más bien, se trata de que el Derecho y la regulación trabajen codo a codo con la economía y las finanzas, algo que a día de hoy dista de ser real porque mientras contemplamos la realidad de la globalización económica y financiera, la jurídica brilla, en términos generales, por su ausencia. Hoy, el Derecho y la regulación van tres o cuatro cuerpos por detrás de la economía y de las finanzas. Es decir, la eficiencia se realiza al margen de la justicia con las consecuencias que todos contemplamos a diario. Unas consecuencias que, además, han abierto las puertas al populismo que emerge de la indignación reinante.

En este contexto, lo que ha ocurrido es sencillamente que la economía y las finanzas se han erigido en ciencias superiores al Derecho y a la regulación y han pretendido, en muchas ocasiones, utilizarlos a su servicio. Igual que en tantas oportunidades el poder político intenta domesticar al Derecho y a la regulación convirtiendo a ambos en un aliado a la causa partidista, así también el poder económico y financiero pretende que el Derecho y la regulación no sean más que los instrumentos idóneos para conseguir mayores beneficios en el más breve plazo de tiempo posible. Por eso, es menester que el Derecho y la regulación recuperen su función propia y se instalen efectivamente en la globalización, precisamente para garantizar unos intercambios de bienes y servicios más justos y más humanos.

El desprecio del Derecho y de la regulación, o su conversión en instrumentos más de la racionalidad económica unilateral, es otra de las causas de una crisis que siendo moral porque afecta a valores, lo es también del derecho, de la regulación, de la economía y de las finanzas. Unas ciencias sociales que deben volver al pensamiento, abierto, plural, dinámico y complementario en un marco de constante humanización de la realidad. De lo contrario, seguiremos en un ambiente en el que reina soberanamente el beneficio por el beneficio y el poder por el poder.

## II. CALIDAD REGULATORIA Y TÉCNICA NORMATIVA

En un Estado de Derecho las normas jurídicas se confeccionan para que se apliquen. Han de ser claras en lo que atiende a su rúbrica, a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios. Han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda. Han de estar redactadas según los más elementales cánones de la buena técnica normativa. Es decir, han de recoger, en la medida de lo posible, los patrones, las reglas propias de una concepción equilibrada y razonable de la técnica normativa, que siempre estará al servicio de la justicia. Y la mejor técnica normativa es aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe, previsibilidad, certeza o confianza legítima entre otros.

La técnica normativa es un arte, una ciencia para la que es necesario disponer la necesaria preparación de manera que, en efecto, el producto resultante sea plenamente congruente con los criterios rectores del Estado de Derecho, entre los que se encuentra, en España en el artículo 9.3 de la Constitución, el principio general de Derecho de la seguridad jurídica.

Suele decirse por los expertos en técnica normativa, que esta disciplina es sustancialmente diferente del Derecho Parlamentario y del Derecho Administrativo, aunque realmente esté muy conectada a ellos. Del Derecho Parlamentario porque la técnica normativa se ocupa, única y exclusivamente, de la forma de elaboración de las normas con fuerza de ley, y del Derecho Administrativo por el mismo argumento: porque a éste sólo le interesa el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de contenido general, los reglamentos. De todas maneras, siendo esta apreciación correcta, no lo es menos que la técnica normativa ha de estudiarse desde los postulados establecidos en la Constitución. Siendo esto así, como lo es, resulta entonces que para la técnica normativa es capital el marco constitucional, y, por lo que ahora interesa destacar, el principio general de seguridad jurídica, recogido, como sabemos en el artículo 9.3 de nuestra Norma Fundamental.

La técnica normativa tiene como objeto material el establecimiento de las mejores reglas posibles para la mejor elaboración de las normas jurídicas de acuerdo con los postulados del Estado social y democrático de Derecho. Para ello, se codifican los criterios que mejor puedan velar por la armonía, la sistemática y el rigor en la confección de las normas, atendiendo a asuntos tan relevantes para la vida de una norma jurídica como pueden ser la estructura, el lenguaje y la división de los integrantes del sistema normativo. Sin embargo, la calidad de las normas, el lenguaje de las normas, la técnica normativa, en definitiva, lo que hoy pomposamente denominamos *buena regulación*, brilla por su ausencia, en parte debido a esa glorificación de la forma en que se envuelve el tan practicado hoy uso alternativo del Derecho, que no es más que el uso alternativo del poder, pues para esta corriente de pensamiento, poder y derecho se identifica. Las normas de excepción publicadas en los Boletines Oficiales de todo el mundo durante estos días de la pandemia son una buena prueba de ello.

Es verdad que, en muchos países, entre ellos España, las denominadas directrices de técnica normativa carecen de fuerza jurídica, no son normas jurídicas. Más bien son recomendaciones y sugerencias que el poder ejecutivo determina en orden a una más completa y perfecta producción de las normas. Entre nosotros, como ha recordado uno de los expertos en la materia, Fernando Santaolalla (2006, 42 y ss.), las actuales directrices, que son de 2005, siguen la estructura de las primeras reglas que se conocen en la materia: las directrices de la cancillería austríaca de 1979, en las que se abordan cuestiones relativas al título, a las cláusulas de promulgación, a la división, a las citas, a las remisiones, a las modificaciones, a la suspensión, a la derogación o a las disposiciones finales, adicionales o transitorias de las Normas. Cuestiones todas ellas de gran relevancia en orden a la mejor preservación posible de la seguridad jurídica. Una Norma, por ejemplo, en la que la disposición derogatoria no sea clara constituye un claro atentado a la seguridad jurídica como fácilmente puede colegirse.

Cuando se trata de definir el objeto de la técnica normativa, suele ser habitual también hacer un comentario, para distinguirla de ella, sobre la evaluación normativa. Ciertamente, hay quienes la distinguen y quienes piensan, bastante coherentemente, que la evaluación de las normas es parte integrante, con relevancia por supuesto, pero componente de la técnica normativa. ¿O es que las cuestiones relativas a la eficacia, efectividad, legitimidad, proyección social o eficiencia económica no son cuestiones íntimamente ligadas a la técnica normativa?

Desde la perspectiva constitucional podríamos cuestionarnos hasta qué punto se podría, por ejemplo, anular una ley por inconstitucionalidad al violar el principio de seguridad jurídica por mala técnica normativa. En otras palabras, ¿sería posible que una norma con fuerza de ley cuya redacción atentara contra la seguridad jurídica fuese declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional?

Evidentemente, la respuesta a esta pregunta sólo puede ser afirmativa. En efecto, igual que se puede declarar inconstitucional una ley que conculque el principio de interdicción de la arbitrariedad, se puede anular por vicio de constitucionalidad una ley que atente contra la seguridad jurídica, pues ambos principios de derecho están expresamente reconocidos en nuestra Carta Magna. Circunstancia que puede concurrir, por ejemplo, si es que una ley no contiene normas transitorias claras y concretas. El problema es que, según parece, todavía no está el ambiente jurídico preparado en el presente quizás debido a que como la técnica normativa no es más que un conjunto de plausibles recomendaciones sobre la mejor manera de elaborar las normas, su incumplimiento todavía no constituye una contravención de naturaleza grave, aunque, en efecto, pueda conllevar a un palmario vicio de constitucionalidad por violación, repetimos, del principio de seguridad jurídica.

Por lo tanto, una primera consideración aparece como imprescindible en la materia: que las reglas que componen la técnica normativa dejen de ser simples y meras recomendaciones técnicas para convertirse en reglas de derecho con fuerza de obligar y cuyo incumplimiento lleve aparejado sanciones jurídicas. Seguramente, a partir de entonces la naturaleza de la técnica normativa adquirirá nuevos contornos y será más fácil vincular la técnica jurídica a las exigencias de la seguridad y certeza jurídica.

En cualquier caso, podríamos decir que jurisprudencialmente el camino está expedito, pues el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia de 15 de marzo de 1990 que «el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho».

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el campo del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva que una derivación necesaria de la seguridad jurídica es el principio denominado de confianza legítima. Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación. Lo normal será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad, imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general.

Otra paradoja que nos ofrece la realidad normativa se refiere a que, aun habiendo aumentado el número de las normas, nos encontramos con no pocas materias en las que persisten lagunas y en algunos supuestos falta la necesaria regulación que afiance la seguridad y la certeza jurídica.

A la hora del desarrollo de la potestad normativa, los centros de producción normativa han de tener presente que existen una serie de parámetros constitucionales que configuran la acción del Estado. Me refiero, además de la seguridad jurídica, a los llamados valores superiores del Ordenamiento jurídico y, como no, a la centralidad de los derechos fundamentales, a los principios rectores de la política económica y social y por sobre todo a la denominada función promocional de los poderes públicos tal y como está regulada en el artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Éste ha de ser el espíritu que debe latir en los contenidos de las normas producidas en el Estado social y democrático de Derecho en el que vivimos, algo que contrasta con el constante proceso de vaciamiento de las principales a que nos viene sometiendo el actual gobierno, más pendiente de entorpecer y limitar los derechos ciudadanos que de pensar en el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, también hemos de mencionar el deterioro existente en lo que a la ley se refiere. Me refiero a que hoy en día el Parlamento ya no conoce de la expresión de la voluntad general sino, más bien, de regulaciones pormenorizadas y detalladas de materias que deberían ser de competencia de la normación administrativa, pero que vienen a la sede

de la soberanía popular sencillamente porque así tales disposiciones gozan de una mayor resistencia jurídica que si fueran objeto de la potestad reglamentaria.

El Parlamento, bien lo sabemos, ya no es el centro de la vida política. El centro se encuentra en la sede de los principales partidos, desde donde se nombran los gobiernos, los legislativos y las más altas magistraturas del poder judicial. Por lo tanto, es frecuente que ciertos proyectos de ley se impongan desde el poder ejecutivo, expresión y principal manifestación de la nueva centralidad política según los dictados del partido que apoya el gobierno de turno. Así las cosas, las tareas de los diputados se reducen a actividades impropias de su condición de legisladores pero que son las que interesan al partido o al dirigente que los coloca en la Cámara.

Junto al proceso de administrativización de la ley, nos encontramos con una creciente tendencia, fruto de la centralidad del gobierno, de la reglamentación independiente, fenómeno excepcional que se convierte en ordinario cuando el Parlamento se convierte en un poder subordinado al Ejecutivo, algo que en España en los últimos años es una triste realidad.

En este contexto general, las reglas o directrices de técnica normativa podrían ayudar a que el deterioro general dejara paso a un sistema de confección normativa en el que brillaran los principales criterios que iluminan el Estado de Derecho. Sin embargo, como es el poder ejecutivo el que tiene a su cargo dichas reglas, lo que ha hecho hasta el momento es continuar el camino emprendido, en España, en 1995, dando carta de naturaleza a toda suerte de prácticas que acaban arrumbando precisamente la seguridad jurídica y otros parámetros centrales del sistema normativo.

Sin embargo, desde la técnica normativa se puede, y se debe, trabajar a favor de la calidad en la elaboración de las normas y de su congruente articulación e integración en el Ordenamiento jurídico. En este sentido, podemos encontrar algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional español (sentencia 150/1990) que apunta en esta dirección: «Las normas no son elementos aislados e incommunicables, se integran en un conjunto – Ordenamiento jurídico– en cuyo seno de acuerdo con unos principios han de resolverse los problemas». Y uno de esos principios es el de seguridad y certeza jurídica que postula, como ya lo hemos señalado anteriormente, que los operadores jurídicos conozcan previsiblemente las reglas del juego, a qué atenerse.

La técnica normativa no es una ciencia social que opera sobre el vacío. El solar sobre la que asienta su operatividad es, ciertamente, la Constitución. Por supuesto. Pero la Constitución, a su vez, suele ser la expresión de una determinada tradición y cultura jurídica. En el caso de nuestro país, no podemos desconocer en este sentido el derecho romano, el derecho germánico y el derecho francés, sin olvidar, claro está, los principios propios del derecho español que en materia de derecho público son de tanta relevancia. Pues bien, en este acervo de normas y principios que conforman la tradición y la cultura jurídica española se encuentran lógicamente la seguridad y la certeza jurídica como expresiones de la necesidad de que el Ordenamiento jurídico sea la manifestación de ese dar a cada uno lo suyo, lo que le corresponde, que es la esencia del Derecho. Si en el proceso de elaboración de las normas la idea de Derecho se deja arrumbar por la



racionalidad técnica, la razón de Estado o la pura voluntad de poder, entonces la técnica normativa no sería más que un instrumento más del uso alternativo del Derecho en el que últimamente se está convirtiendo nuestro sistema normativo.

La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes. El lenguaje normativo no puede ser contrario al lenguaje común. El lenguaje común juridificado mucho tiene que ver con el entendimiento general de las normas, algo que la técnica normativa no puede olvidar porque si las normas no las entienden ni siquiera a quien van dirigidas entonces bien se puede decir que no tienen sentido alguno.

La técnica normativa, tal y como hemos comentado anteriormente, también trata de la integración de las normas en un Ordenamiento jurídico unitario, abierto y continuo. Unitario porque el Ordenamiento jurídico consiste un único sistema, con subsistemas, pero un sistema con reglas y principios en los que existen diferentes partes y componentes que se insertan armónicamente de acuerdo con las más elementales exigencias de la lógica y la racionalidad. Es abierto porque continuamente unas normas salen y otras entran, unas son reformadas y otras son derogadas. Y finalmente es continuo porque existe un principio de conservación del Ordenamiento que postula la existencia de un continuo de reglas y principales que son precisamente la expresión del derecho como camino hacia la justicia.

Analícemos, a continuación, lo que se denomina, de acuerdo con la teoría de la técnica normativa, condiciones de inteligibilidad de las normas. Es decir, si la Constitución y el resto del Ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a los ciudadanos como dispone el artículo 9.1 de la Constitución, es lógico y razonable que las normas sean redactadas en un lenguaje entendible por los destinatarios de las mismas ya que, además, es un principio básico del Estado de Derecho que las normas jurídicas obligan sin que sea posible alegar desconocimiento. Sin embargo, a pesar de ello, y a pesar de que la técnica normativa invita a que las normas se redacten en lenguaje normativo, pero entendible, la realidad es que la mayoría de la población no alcanza a entender el significado y el contenido de las normas porque éstas siguen redactándose en un lenguaje inteligible para el común de los mortales.

Es menester, en este punto, combinar un lenguaje normativo preciso, claro y riguroso con su entendimiento general, lo que no es sencillo. Quizás si el lenguaje de la norma fuese al menos inteligible para sus destinatarios habríamos dado ya un gran paso. De lo contrario, si el pueblo no es capaz de comprender el contenido y el significado de las normas, incluso las que le son de aplicación, la seguridad y la certeza jurídica no serán más que principios formales sin contenido general.

Una cuestión que se debe abordar en esta materia se refiere a la claridad semántica y a la claridad normativa. Efectivamente, cuándo de la claridad semántica se trata se debe distinguir entre lenguaje normativo y lenguaje común u ordinario, expresiones del lenguaje, que es uno, que están más relacionadas de lo que parece. Es más, la técnica normativa predica que ambas manifestaciones del lenguaje sean complementarias a la hora de la

selección de los términos que van a componer el contenido de la norma. En este sentido podríamos afirmar que el propio lenguaje normativo es esencialmente la versión jurídica del lenguaje común u ordinario. ¿Por qué? Porque el Derecho es un producto cultural, no un producto técnico. Y, por lo que se refiere al lenguaje común, encontramos en él un sinfín de aforismos, dichos y refranes que son una atinada manifestación del sentido jurídico del pueblo.

Se ha afirmado, con razón, que la inteligibilidad de las normas requiere del uso de términos propios del lenguaje normativo entendibles por el pueblo, lo que es posible siempre y cuando se busquen, y se encuentren, esas expresiones del acervo popular de profunda raigambre jurídica que demuestran que en el lenguaje común existen elementos de naturaleza jurídica cuya utilización en las normas facilitará la comprensión por la generalidad del pueblo.

Por lo que se refiere a la claridad normativa, el principio de seguridad jurídica reclama que la norma jurídica esté redactada claramente y claramente publicada, de manera que sea cierta tal y como, por otra parte, apunta la sentencia del Tribunal Constitucional español de 16 de julio de 1987. El principio general del Derecho de seguridad jurídica exige que de los términos de la norma se deduzca claramente su valor normativo, su naturaleza jurídica, su posición en el sistema de fuentes, su eficacia, su vigencia, su estructura y su publicidad.

En el caso de disposiciones administrativas, ha de quedar claro si estamos ante una norma administrativa o si nos encontramos ante un acto administrativo. La diferencia entre ambas fuentes del Derecho Administrativo sabemos que es polémica, pero de la lectura del título de la norma hemos de poder saberse si estamos ante un decreto del consejo de ministros, que es una norma, o ante una orden ministerial, que para algunos es una norma y para otros es un acto administrativo. En cualquier caso, de la redacción de la norma hemos de colegir su posición en el sistema de fuentes, bien sea para resolver los problemas de vigencia o aplicación, bien por exigencias del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Igualmente, de los términos de la norma ha de poder saberse la fecha exacta de su entrada en vigor, su ámbito personal, material y territorial de aplicación y, por, sobre todo, sus efectos jurídicos.

Una cuestión que la doctrina plantea con frecuencia al tratar del rango normativo se refiere a la costumbre de reproducir los términos de una norma de rango distinto sin especificación alguna sobre su vigencia o derogación, lo que sencillamente ocasiona graves problemas de seguridad jurídica. Incluso cuando se reproducen fragmentos de una norma en otra, salvo por razones obvias, se promueve la confusión y la oscuridad, lo que debe evitarse. Es decir, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 40/1981, la duplicación puede conducir a error, por lo que lo más adecuado a una correcta técnica normativa es evitar esta práctica. No digamos ya lo peligroso que resulta la reproducción de normas estatales en normas autonómicas, puesto que no es difícil pensar en que a través de estos vicios se produzcan nada menos que alteraciones del orden competencial de distribución constitucional.

Por lo que se refiere a la técnica degradatoria de las normas hay que destacar la práctica unanimidad que existe en la proscripción de las cláusulas derogatorias generales implícitas. Hoy, por exigencias de la seguridad jurídica no tendría sentido alguno seguir incluyendo cláusulas del tenor siguiente: se derogan todas las normas que se opongan a lo dispuesto en el presente reglamento, por ejemplo. De proceder de esta manera se estaría provocando una grave distorsión de Ordenamiento.

La claridad en la redacción de la norma, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones que hacen referencia al rango, derogación, efectos, dispensas, excepciones, modificaciones y vigencia de la norma, evitan el ambiente de oscuridad, opacidad y ambigüedad en el que no pocas veces caen los legisladores o administradores de nuestro tiempo. Cuando esto ocurre, normalmente nos encontraremos ante la generación de un contexto de oscuridad o penumbra buscado por el poder para actuar sin limitaciones, sin restricciones. Es la expresión de un poder que no quiere controles y que legisla o administra persiguiendo siempre hacer su voluntad, utilizando el Derecho y la técnica normativa como meros instrumentos accidentales para consumir sus propósitos. Por eso es tan importante que las reglas o directrices de técnica normativa tengan un adecuado rango jurídico que permitan que el Derecho siga siendo un dique de contención frente a las inmunidades que busca el poder público.

En sede de principios generales sobre la o las disposiciones derogatorias, que obviamente deben ir en la parte final de la norma, nos topamos ante lo que en España se llaman leyes ómnibus o leyes de acompañamiento que, aunque en la actualidad hayan perdido tal denominación, la realidad es que la fuerza de la costumbre lleva a que se hagan modificaciones o reformas normativas aprovechando las últimas leyes de cada año. Un principio de técnica normativa que hemos de seguir en la materia es que las reformas han de hacerse en la norma de referencia. Si resulta que cada año, fruto de una peculiar evaluación normativa de los ministerios, se decide acometer una serie de reformas o modificaciones en algunas normas, la pregunta sería por qué no se busca alguna práctica parlamentaria que proceda a implementar dichas reformas o modificaciones en las leyes de referencia. De lo contrario, vamos a tener leyes de presupuestos en las que se reforma la ley tributaria, la de función pública, la de concesiones de obra pública o la de pesca marítima, por ejemplo. Ciertamente, esta inquietante práctica en la que han caído todos los gobiernos de nuestra joven democracia resulta muy nociva para la seguridad jurídica. Primero, porque se hacen cambios en las normas sin una perspectiva de conjunto de la norma a reformar y, segundo, porque en unas enmarañadas y sinuosas disposiciones finales de la ley de presupuestos en la que se alteran leyes de toda clase y condición, no es fácil que prevalezca la claridad, la condición y la plenitud, sino todo lo contrario, que es lo que suele ocurrir, con grave deterioro del Estado de Derecho y del Ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere a la formulación interna de la norma, a su estructura, son francamente atinadas las consideraciones efectuadas por el profesor Fernando Santaolalla (2006), para quien el contenido de la norma ha de ser homogéneo, completo y lógico. Caracterización que da idea de la trascendencia que tiene para la seguridad jurídica que, efectivamente, las normas cumplan dichos requisitos.

La homogeneidad se refiere a que cada norma ha de referirse a una sola materia, evitando la dispersión y la tentación a la confusión y a la ambigüedad que se produce cuando se aprovecha una norma, por ejemplo, para derogar o modificar otras. Es lo razonable, porque si se utilizan las normas única y exclusivamente para una política de reforma legislativa sin ton ni son y sin sentido, entonces una vez más las normas no son la expresión de la justicia sino un instrumento en manos del poder para que éste alcance sus objetivos. Que cada norma regule una materia es conveniente para la seguridad y la certeza jurídica como también para una más congruente y razonable tarea de interpretación o hermenéutica jurídica. En el Estado compuesto tenemos el problema de que es posible que sobre una materia hayan de coexistir desarrollos normativos diferentes. Es el caso frecuente en el Derecho español de que una materia sea objeto de la legislación básica por el Parlamento nacional y su desarrollo por normas administrativas de origen autonómico. Es tan importante esta característica de la norma que el propio Tribunal Constitucional ya ha lanzado una advertencia sobre las leyes de presupuestos que, como decimos en España, *aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid* para, en el mismo viaje, modificar, a veces a fondo, otras leyes estatales. En efecto, en la sentencia 991/1987 el máximo intérprete de la Constitución señaló que esta práctica era incorrecta. Algún día, sin embargo, se tendrá que anular alguna ley que incurra en este vicio precisamente por lesión de un principio básico de relevancia constitucional, como es el principio de seguridad jurídica.

El contenido de la norma ha de ser completo. Normalmente, el título de la norma delimita el contenido de ésta, que ha de ser lo más completo posible, lo que no implica que necesariamente la complitud de la norma exija rúbricas o títulos demasiado largos, lo que, en ocasiones, no es más que el reflejo de la falta de criterio del legislador o, en otros casos, no es más que la manifestación de la confusión y ambigüedad que tanto caracteriza la técnica normativa de nuestro tiempo. Que el contenido de la norma sea lo más completo posible, no quiere decir que sea total puesto que muchas veces la totalidad no es sino posible a través de varias normas. Piénsese, por ejemplo, en el sistema de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. ¿Debe estar regulado en una sola ley? ¿No es más razonable incluir en la ley reguladora de cada jurisdicción la materia específica de la protección de los derechos fundamentales en dicho orden procesal, por ejemplo?

El contenido de la norma ha de ser lógico, congruente con los objetivos de la norma. Es decir, ha de seguir un orden sistemático que ayude a la mejor comprensión del contenido de la norma. Así, siguiendo una tradición inveterada de buena técnica normativa todas las directrices o reglas que se han ocupado, y se ocupan de esta cuestión, dicen que ha de procederse siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo más relevante a lo menos importante, de lo normal a lo excepcional o, por ejemplo, de lo sustantivo a lo adjetivo. La manera lógica de ordenar sistemáticamente las normas consiste en dividir las en la parte inicial, la parte dispositiva y la parte final.

En la parte inicial se cuenta con las disposiciones generales, que son las que hacen referencia a la finalidad de la norma, el ámbito territorial, el ámbito personal, los principios inspiradores, las definiciones, si es que son imprescindibles, así como los motivos que llevan al Legislador o al complejo Gobierno-Administración a elaborar la norma en

cuestión. Según la naturaleza de cada norma, en unas la parte inicial será más o menos larga, en otras habrá una amplia exposición de motivos o preámbulo.

La parte dispositiva es la parte sustancial de la norma. En ella se encuentra el régimen jurídico previsto, las cuestiones de organización, el catálogo de derechos y deberes, las obligaciones, las prohibiciones, las excepciones, las cuestiones sancionadoras o, incluso, las reformas o modificaciones normativas. Es decir, en la parte dispositiva, que será la más larga o amplia de la norma, deberán establecerse las prescripciones de régimen jurídico y demás cuestiones que afecten centralmente a la materia objeto de regulación. Por ejemplo, sería francamente desacertado y una muy mala práctica dejar para la parte final las cuestiones medulares de la norma a través de enmarañadas y largas disposiciones adicionales o finales.

La parte final de la norma ha de ser concisa, concreta y escueta. Las disposiciones adicionales han de ser eso, adicionales, disposiciones que añaden determinados aspectos accidentales al nervio o espina dorsal de la norma. La o las disposiciones derogatorias deben ser concretas, claras evitando la abstracción o la abstracción. Y las disposiciones finales, mejor la disposición final ha de ser la disposición de cierre de la norma: aquella referente a la vigencia y momento de entrada en vigor de la norma.

Por lo que se refiere a la formulación externa, a la estructura formal de la norma, de acuerdo con el profesor Santaolalla (2006), ha de cumplir dos esenciales requisitos. El primero, la uniformidad; es decir, que exista una lógica continuidad con las normas de su misma categoría o rango. El segundo, la congruencia; esto es, que exista una razonable proporción y correspondencia cuantitativa y cualitativa entre el objeto de la norma y su representación formal. También en esta materia es de aplicación ese dicho popular de que no se puede matar una mosca a cañonazos. No tendría sentido, por ejemplo, dedicar a una corrección de errores varios preceptos de un decreto.

Trataremos ahora, en sede de estructura formal, de algunas reglas relativas al encabezamiento, al preámbulo, al cuerpo y al final de la norma, teniendo siempre muy presente las exigencias que la seguridad y la certeza normativa plantean en esta materia.

Por lo que se refiere al encabezamiento de la norma ha de tenerse en cuenta que el título ha de identificar con precisión y plenitud la materia objeto de la regulación. Igualmente, ha de permitir, si es el caso, diferenciar a la norma de otras más o menos conexas por razón de la materia. Es decir, el encabezamiento ha de permitir al lector conocer con rigor la clase de norma, el órgano que la aprueba, la fecha de su promulgación o publicación y su numeración entre las de su rango y categoría.

El preámbulo o exposición de motivos de la norma es, ciertamente, una cuestión siempre polémica, sobre todo cuándo se discute acerca de su valor normativo o interpretativo. En realidad, el preámbulo es la expresión de las razones o motivos por lo que se aprueba la norma, más los principios inspiradores que la presiden junto a las principales novedades que incorpora al Ordenamiento jurídico. Tiene un obvio valor interpretativo que la jurisprudencia siempre ha destacado en orden a la hermenéutica de algunos preceptos que en el articulado no hayan quedado todo lo claro que debieran. Además, la exposición

de motivos facilita indudablemente la comprensión de la norma y ayuda también a un mejor conocimiento de sus objetivos y principales aportaciones.

El cuerpo de la norma se refiere a lo más relevante: la división correlativa en artículos numerados, que constituye la manifestación más tradicional y actual de la exposición sistemática del régimen jurídico que contiene la norma en cuestión. Los artículos, parece obvio, han de tratar de unidades argumentales redactadas de manera concisa, breve y completa, atentando a la seguridad jurídica esos farragosos y enmarañados artículos que tantas veces no son más que el deliberado intento de ambigüedad y confusión al que son tan dados, en ocasiones, algunos legisladores o algunos gobiernos y administraciones públicas. Cuando la naturaleza de la norma lo exija, por su extensión o relevancia, no hay inconveniente en dividir los artículos de la manera que mejor atienda a la comprensión de la norma. Suelen dividirse los preceptos, en estos casos, en títulos, capítulos o secciones.

La parte final no debiera ser la más importante, pero últimamente, a juzgar por el uso que se hace de ella para meter *de rondón, con calzador*, algunas importantes modificaciones, ha de ser objeto de particular atención, de manera que, en efecto, cumpla la función que tiene asignada y no la de *cajón de sastre* hoy tan, desgraciadamente, de moda. La parte final consta ordinariamente de las disposiciones adicionales, las disposiciones transitorias, las disposiciones derogatorias y las disposiciones finales. Las disposiciones adicionales están pensadas para establecer los regímenes excepcionales, las dispensas, las reservas de aplicación y las remisiones siempre que no sea posibles regular estas cuestiones en el articulado. Si hay voluntad de hacerlo, no es difícil incorporar el contenido de las adicionales en el articulado. Lo que suele ocurrir es que se prefiere elaborar largas y complejas adicionales en las que, insistimos, cabe todo atentando a las más elementales exigencias de la seguridad jurídica. Las disposiciones transitorias son inexcusables cuando se trata de una norma que regula una materia regulada con anterioridad de manera que los destinatarios de la norma conozcan con claridad el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas nacidas antes de la entrada en vigor de la norma nueva. En las disposiciones derogatorias ha de señalarse con claridad y concisión las normas derogadas, recomendándose para ello evitar las disposiciones generales o abstractas y, si es posible, incorporando tablas de vigencia de las normas afectadas para mayor seguridad jurídica. Finalmente, las disposiciones finales se circunscriben a las reglas de aplicación, de supletoriedad, a las habilitaciones, así como a las delegaciones y reglas de vigencia.

Una cuestión que también suele abordarse en esta materia es la referente al estilo de la norma, asunto conectado igualmente con la seguridad y certeza jurídica. ¿Deben redactarse, se pregunta el profesor Santaolalla (2006), las normas de manera convincente, persuasiva y pedagógica? Para contestar a esta cuestión en menester partir de un presupuesto fundamental ya enunciado con anterioridad: las normas deben redactarse con claridad, el mandato que implica la norma debe estar en condiciones de ser entendido por quienes deben cumplirlo. Esto quiere decir, si seguimos a Santaolalla, que el estilo de la norma ha de ser objetivo, no sentimental ni emotivo; claro, no necesariamente convincente, y, finalmente conciso, no doctrinal o pedagógico.

Que el estilo de la norma deba ser objetivo quiere decir entre otras cosas que los términos empleados sean los propios y adecuados al contenido de la norma, sin concesiones a un emotivismo demasiado presente hoy en la vida política y social. Que la forma de redacción sea clara significa, ya lo hemos adelantado, que se evite el abigarramiento y el exceso de términos para que el contenido de la norma sea inteligible, al menos para los destinatarios de la misma. Y, que el estilo sea conciso quiere decir que las explicaciones o los criterios doctrinales sobre la solución a determinadas cuestiones hermenéuticas no tienen cabida, como regla general, en el estilo normativo. Esto, sin embargo, no quiere decir que estemos sentando categorías generales y universales de aplicación a todos y cada una de las unidades que componen el Ordenamiento jurídico. Son principios generales que admiten excepciones. Sólo faltaría. Pero las excepciones han de ser eso, excepciones. De forma y manera que es posible que algunas normas, por su especial materia o su determinado contenido, puede requerir de algunas explicaciones o de cierto estilo pedagógico. Es decir, cada norma es cada norma, y las reglas de la técnica normativa son reglas generales que han de respetar la naturaleza, finalidad y objetivos de cada norma que, en determinados casos, aconsejarán seguir algunos criterios distintos de los generales sin que por ello pierdan su condición de reglas válidas.

Sobre el uso y selección de los términos jurídicos o normativos por parte del legislador o del complejo gobierno-administración, la regla general que demanda la buena técnica normativa es siempre escoger aquellos términos ya insertados en el patrimonio o cultura jurídica de un país. En esta tarea se comprueba la influencia recíproca entre lenguaje ordinario y lenguaje normativo, relación más íntima de lo que parece y que, según las culturas jurídicas en que nos encontremos, se proyecta con más o menos intensidad. Es decir, es razonable conservar las expresiones o giros normativos propios del acervo normativo por obvias razones.

El lenguaje normativo, por otra parte, es abierto y dinámico. Nunca es la expresión de un sistema petrificado o fosilizado por la sencilla razón de que el dinamismo y la renovación son características esenciales de cualquier sistema normativo que se precie. Sin embargo, el cambio y la reforma, que son inherentes a los sistemas sociales, no pueden conducirnos, porque esté de moda, a la recepción en el seno del lenguaje y del estilo normativo de manifestaciones de vulgaridad o de chabacanería, por más que los usos del lenguaje ordinario circulen en esa dirección.

Otra cuestión no menor que suele plantearse en sede de estilo normativo se circunscribe a la obligatoriedad de los conocidos manuales de estilo. En mi opinión, siendo positiva la existencia de estos manuales, si estamos de acuerdo en que pueden ser elementos efectivamente orientadores en la materia no pueden ser reglas de imprescindible cumplimiento.

Transparencia y proceso de elaboración de las normas son dos cuestiones indisolublemente unidas. Hasta tal punto que si en el procedimiento de confección de las normas se fomenta y facilita la participación y presencia de los sectores ciudadanos y profesionales afectados por la norma es más fácil garantizar la seguridad jurídica. Es decir, que los operadores jurídicos y los destinatarios naturales de las normas puedan saber a qué atenerse.

Ciertamente, la transparencia está muy vinculada a la certeza jurídica. En efecto, cuándo asistimos a la súbita aparición de normas elaboradas desde la unilateralidad o desde el misterio o el secreto, se hace un flaco servicio a la seguridad jurídica.

Por otra parte, la transparencia también está vinculada a la llamada viabilidad normativa. Es decir, ¿no es más transparente una norma cuando se sabe y conoce perfectamente el objetivo que se persigue? ¿No es más transparente una norma cuando el legislador o el complejo gobierno-administración conoce sobradamente la realidad sobre la que va a actuar la norma en cuestión? ¿No es más transparente una norma cuando se ha estudiado congruentemente sus posibilidades de aplicación? En este sentido, si analizamos con minuciosidad algunas de las normas existentes, encontraremos no pocas en las que cabe fundadamente pensar en términos de provisionalidad e incertidumbre.

Probablemente, si en el procedimiento de elaboración de las normas tuviera más trascendencia la consideración de los antecedentes, de la eficacia de regulaciones análogas en el pasado, de estudios comparados sobre la eficiencia de normas semejantes en países de nuestro entorno cultural, la certeza, la transparencia y la seguridad jurídica estarían más presentes de lo que lo están. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha advertido ya en alguna ocasión que la ausencia de antecedentes en la elaboración de las normas priva de elementos necesarios para el acierto final en la decisión que proceda en cada caso.

Los antecedentes, como es sabido, han de dejar bien claro el fin y objetivo de la norma, su necesidad, por qué la regulación actual es insuficiente, la valoración de la forma seleccionada y, finalmente su viabilidad.

Otra cuestión muy relevante en las relaciones entre técnica normativa y seguridad jurídica la encontramos en el capítulo dedicado a la integración de los textos normativos en el Ordenamiento jurídico. Materia de la mayor trascendencia ya que las normas son componentes básicos del Ordenamiento, un sistema que tiene una serie de principios y criterios que también afectan a las normas y su elaboración lógicamente. Por ejemplo, el principio de seguridad jurídica es uno de los criterios de la arquitectura normativa que toda norma ha de seguir para merecer la calificación de norma jurídica. Lo mismo podría predicar del principio de legalidad, de publicidad, de irretroactividad, de buena fe, etc.

El Ordenamiento jurídico está presidido, para lo que ahora nos interesa, por los criterios de claridad y racionalidad. Criterios que, siendo exponentes esenciales del todo, de igual manera deben exigirse de las partes que lo componen ya que el Ordenamiento jurídico, como sistema que es, está llamado a cumplir sus objetos propios, entre los que se encuentra la realización de la justicia. En otras palabras, para que el Ordenamiento jurídico sea eficaz, las normas han de estar integradas entre sí y articuladas de tal manera que los principios generales del derecho estén presentes en ellas de forma y manera que la justicia resplandezca en el conjunto, lo que sólo acontecerá si también resplandece en cada una de sus partes.

Sabemos que el Ordenamiento jurídico, como sistema normativo que es, constituye un todo que se mantiene en el tiempo, como señala Santaolalla (2006), porque



son el resultado de un proceso de acopio y acumulación de experiencias y decisiones. Experiencias y decisiones que a la altura del tiempo en que nos encontramos constituyen un conjunto de enseñanzas que deben ayudarnos a rectificar algunos rumbos y transitar por los seguros caminos de la seguridad y la certeza jurídica, lo que ciertamente se puede conseguir si somos conscientes de que las normas siempre y en todo caso deben elaborarse desde este punto de vista, desdeñando esa sutil y fuerte tentación del uso alternativo de la técnica normativa al servicio del poder de turno.

En los Ordenamientos jurídicos son necesarias, hoy quizás más que nunca, algunas reglas claras, generales y de aplicación común, sin perjuicio, es claro, de las singularidades que en cada caso dicte la recta razón. Hoy, lo vemos en España a diario, la falta de reglas clara supone la posibilidad de autodestrucción de la unidad del Ordenamiento por mor de las concesiones que se hacen a alteraciones unilaterales de la Constitución al margen del procedimiento especialmente diseñado en la Norma fundamental para las reformas.

Por otra parte, la proliferación de normas con infinitas remisiones, enmarañadas y frecuentes adicionales y complejos sistemas de derecho transitorio dan lugar a una continua tensión que en ocasiones lesiona esencialmente la unidad del Ordenamiento. Unidad que, por supuesto, es compatible con la diversidad. Es más, conservando el alma común del Ordenamiento, la diversidad, entendida desde el equilibrio y la lógica, hasta puede fortalecer la unidad por la sencilla razón de que, en el sistema normativo, en el Ordenamiento jurídico, coexisten toda una serie de subsistemas con sus propias normas que, obviamente, también responden a los principios inspiradores del subsistema en que se integran.

### **III. LA BUENA REGULACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

En la Ley de procedimiento administrativo común de 1 de octubre de 2015, la exposición de motivos, apartado II, señala tras recordar la importancia de los principios de eficacia y de legalidad de acuerdo con el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, que «la materialización de estos procedimientos se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y de las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares».

En este párrafo se echa de menos una referencia al principio de servicio, una alusión al tiempo razonable que caracteriza una buena gestión de un procedimiento administrativo, llama la atención que las personas jurídicas que se relacionan con la Administración solo sean las empresas y resulta muy atinado denominar titulares de la Administración a quienes con ella se relacionan.

El carácter eminentemente formal del procedimiento administrativo se subraya tres párrafos más adelante, en la misma exposición de motivos, cuando se señala que éste es «entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas,

según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración». Es decir, el procedimiento es el camino, el itinerario propio para que se concrete la voluntad administrativa, para que se manifieste externamente un acto o una norma.

Esta ley concibe, en el Apartado III de la Exposición de Motivos, la tramitación electrónica de los procedimientos como «la actuación habitual de las Administraciones». La razón de tal proceder, en opinión del legislador, es que «una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías a los interesados». Ciertamente, eliminar el papel en los procedimientos administrativos tendrá consecuencias para las economías de las personas físicas y de las jurídicas, pero derivar de la Administración electrónica el reforzamiento mecánico y automático de las garantías es, salvo que usen técnicas de trazabilidad que preserven la seguridad de los trámites en todo momento, una afirmación polémica.

Es verdad, como sigue diciendo la Exposición de Motivos, que «la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados». El problema se encuentra en qué en ocasiones esa información no se brinda de forma clara y a veces no está lo accesible que debería.

El formalismo exagerado también hace acto de presencia en estos supuestos. La Administración electrónica no es un antídoto automático frente al exceso de requisitos y trámites innecesarios. Para evitarlos es menester diseñar normas de procedimiento claras, sencillas, inteligibles, concisas y completas, algo en verdad complicado, sobre todo si se constata que pervive esa visión autoritaria amparada en privilegios y prerrogativas sin cuento que también se proyecta sobre los procedimientos electrónicos.

En el tiempo en que estamos, en el que tanto se habla y se escribe sobre buena administración, también, como es lógico, se trata de la buena regulación. Buena regulación que como recuerda el Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común que estamos comentando, en el ámbito de la OCDE se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa –*better regulation* y *smart regulation*–. Tanto la mejora regulatoria como la regulación inteligente apuntan a la simplificación normativa y a la claridad normativa, dos características de la normación producida en este tiempo de pandemia que brillan por su ausencia.

En este sentido, la Exposición de Motivos de esta Ley señala que «los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas». Es decir, a través de la *smart regulation* se deberían simplificar trámites en los procedimientos administrativos y eliminar las trabas burocráticas. Algo impensable en un sistema de descentralización territorial que ha multiplicado trámites y procesos para dar acomodo a la legión de empleados públicos que se han seleccionado en los últimos tiempos para justificar un Estado autonómico del que los

ciudadanos lo único que esperan, y no es poco, es agilidad administrativa, eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Una buena regulación incorpora estrategias de evaluación normativa en las que, contando con los destinatarios de las normas, es necesario comprobar periódicamente como se cumplen las obligaciones que hacen a la simplificación, a la eliminación de las normas obsoletas y a supresión de los trámites superfluos e innecesarios.

En este sentido, debe destacarse, como exigencia de simplificación, la necesidad, sigue diciendo el Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley, de «contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del Ordenamiento». Otra cosa es que tal plausible deseo del legislador se convierta en realidad.

También llama la atención en esta dirección, en materia de Administración electrónica, que la Ley persiga la simplificación de los medios para acreditar la identificación y la firma electrónica de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la identificación, exigiéndose la firma electrónica cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

#### **IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA: HACIA UNA BUENA REGULACIÓN**

Hoy, en tiempos de mala regulación, de baja calidad regulatoria, en el marco de un ejercicio desordenado y caótico de la potestad normativa, los estándares de buena regulación, de calidad normativa son una relevante necesidad. Las normas deben ser claras, entendibles por sus destinatarios, elaboradas siguiendo las más estrictas y exigentes expresiones de la técnica normativa que hemos comentado con anterioridad.

En este sentido, cuando nos aproximamos a la realidad normativa con el fin de formular algunas mejoras que ayuden a racionalizar el ejercicio de la potestad normativa, el principio de necesidad, el de proporcionalidad y el de evaluación *ex ante* y *ex post* deben tenerse bien presentes.

En efecto, las normas deben ser aprobadas cuando sean necesarias de acuerdo con sólidas razones de interés general, por lo que el órgano encargado de la elaboración normativa habrá de contar con un análisis serio y riguroso acerca de la necesidad de dicha norma en el Ordenamiento. Además, la norma a elaborar será la adecuada para atender al fin de interés general establecido. Y, además de la evaluación *ex ante*, es menester comprobar tiempo después si realmente se han cumplido los objetivos establecidos en las memorias que acompañaron la elaboración de las normas.

La iniciativa normativa, por tanto, debe estar basada en razones sólidas de interés general, debe contener los fines que se busca alcanzar y debe ser el medio más adecuado para conseguir dichos objetivos. Para ello es necesario justificar que no existen otras fórmulas más pertinentes, que la norma elegida es la menor opción desde el punto de vista

de la restricción de derechos y de una menor imposición de cargas y obligaciones a los destinatarios.

También es de aplicación el principio de transparencia de manera que será objeto de la correspondiente publicación, en forma periódica y actualizada, la información precisa para asegurar su conocimiento público y para garantizar el control público de la elaboración de las normas. En este sentido, las Administraciones públicas deben hacer posible el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, a los documentos propios del proceso de elaboración de las normas, estableciendo claramente los objetivos a alcanzar, así como la justificación jurídica y de pertinencia facilitando que los destinatarios de las normas puedan participar en el procedimiento de elaboración de dichas normas.

Desde el punto de vista de la eficiencia, debe procurarse liberar a las normas de cargas innecesarias racionalizando, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Por otra parte, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera, la aprobación de las normas debe prever la capacidad real para financiar compromisos de gasto presentes y futuros en el marco de los límites establecidos de orden económico-financiero: de déficit, deuda pública, etc... En este sentido, la elaboración de las normas debe estar enmarcada en la estabilidad presupuestaria, en el equilibrio presupuestario que podrá tener excepciones, obviamente, siempre que las razones de interés general que se puedan esgrimir lo justifiquen adecuadamente.

En la Ley española de Procedimiento Administrativo Común encontramos algunos preceptos, el 129 y siguientes, que se refieren a esta cuestión. Veamos.

El artículo 129 lleva como rúbrica «Principios de buena regulación», y establece:

«1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios».

Es decir, será en la exposición de motivos o preámbulo de la norma donde estos principios deben tener acomodo. De esta manera, uno de los contenidos necesarios de las normas de cierta entidad, aquéllas que requieran de preámbulo o exposición de motivos, será efectivamente constatar que en el íter de su elaboración se respetan estos principios.

En el párrafo segundo se concretan más las consecuencias de los principios de necesidad y eficacia al exigirse que en el preámbulo o exposición de motivos, también, y sobre todo en la documentación que acompaña a la norma, en sus memorias especialmente, se concrete suficientemente la razón o razones de interés general que justifican su elaboración y aprobación. También deberán precisarse los fines que se persiguen con la iniciativa normativa y argumentarse convenientemente que la norma en cuestión es el medio más adecuado para conseguir dichos fines:

«2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución».

En el párrafo tercero se exige al autor de la iniciativa normativa que el contenido de dicha norma atienda especialmente al *mínimum regulatorio*, demostrando que no existen otras opciones menos restrictivas de derechos o que impongan menos cargas a los destinatarios de la norma:

«3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios».

Por su parte, el párrafo cuarto se refiere monográficamente al principio de seguridad jurídica reclamado de la norma en cuestión que se integre en el marco jurídico europeo y nacional garantizando estabilidad, previsibilidad, predictibilidad, integración, claridad y certidumbre:

«4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta».

El párrafo quinto de este precepto sobre los principios de buena regulación, atiende al principio de transparencia, de forma que en su virtud las Administraciones públicas autoras de normas administrativas facilitarán que los interesados puedan acceder de forma sencilla, universal y actualizada a la normativa vigente y a los documentos específicos del proceso de elaboración de las normas, facilitando la participación de los destinatarios de las normas. Tanto en el acceso como en la participación, las nuevas tecnologías, como anteriormente señalamos, juegan un papel fundamental:

«5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas».

Por lo que se refiere al principio de eficiencia, la Ley manda que se eliminen las cargas innecesarias o superfluas racionalizando los recursos públicos:

«6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos».

Finalmente, de acuerdo con el principio de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria, el Legislador establece que en caso de que la aprobación afecte a los gastos o ingresos públicos, que se valoren sus consecuencias de acuerdo con estos principios económicos y financieros:

«7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

El artículo 130 se denomina «Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación». Ya hemos señalado con anterioridad la importancia de la evaluación normativa, puesto que sin verificación de los resultados alcanzados con cada norma es imposible el avance y el progreso normativo, quedando el parque de normas repleto de disposiciones obsoletas o con graves problemas de aplicación. Para evitarlo, se prevé una comprobación de los objetivos presupuestos, del coste, así como de las cargas asociadas a las normas, estableciéndose la obligación de hacer público estas indicaciones. Además, por su gran incidencia en el desarrollo económico se contempla el análisis económico normativo con la finalidad de evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica:

«1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica».

El artículo 131, relativo a la «Publicidad de las normas», de acuerdo con el principio de publicidad de las normas jurídicas, dispone:

«Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y

produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del *Boletín Oficial del Estado* en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables».

Una buena regulación normativa debe ser previsible para los operadores jurídicos. Por eso, el Legislador establece en el artículo 132, la obligación, para las Administraciones públicas, de planificar su actividad normativa de carácter anual.

Finalmente, el artículo 133, bajo la nomenclatura «Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos», se refiere al contenido de la consulta pública a las personas e instituciones concernidos por la norma a través de las nuevas tecnologías.

## V. BIBLIOGRAFÍA

CORTES GENERALES, «Constitución Española», *Boletín Oficial Español*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Madrid, 1978, [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con) (último acceso 11/05/22).

GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis; HERNANDO MAS-DEU, Javier; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (coords.), *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación San Pablo Andalucía CEU, Sevilla, 2010.

JEFATURA DEL ESTADO, «Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. Madrid, 2015, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf> (último acceso 11/05/2022).

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa», *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 3, 2007, págs.251-268, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8176872.pdf> (último acceso 11/05/2022).

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 4, 2007, págs. 11-27.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, «Seguridad jurídica y técnica normativa», *FerrolAnálisis: revista de pensamiento y cultura*, núm. 32, 2020, págs. 251-259.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «Las directrices de la técnica normativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006, págs. 41-92, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2083054.pdf> (último acceso 11/05/2022).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, «Recurso de inconstitucionalidad número 40/1981. Sentencia de 28 de julio de 1981», *Boletín Oficial Español*, núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Madrid, 1981, <https://www.boe.es/boe/dias/1981/08/13/pdfs/T00027-00031.pdf> (último acceso 11/05/22).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, «Sentencia número 128/1987, de 16 de julio. Sala Segunda. Recurso de amparo número 1.123/85», *Boletín Oficial Español*, núm. 191, de 11 de agosto de 1987. Madrid, 1987, <https://www.boe.es/boe/dias/1987/08/11/pdfs/T00015-00018.pdf> (último acceso 11/05/22).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, «Sentencia 42/1990, de 15 de marzo. Cuestión de inconstitucionalidad 1.333/1986. Promovida por la Magistratura de Trabajo número 7 de Madrid, en relación con los artículos 2, 3, 4, 5 y 12 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas», *Boletín Oficial Español*, núm. 85, de 9 de abril de 1990. Madrid, 1990, <https://www.boe.es/boe/dias/1990/04/09/pdfs/T00009-00012.pdf> (último acceso 11/05/22).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, «Sentencia 150/1990, de 4 de octubre. Recursos de inconstitucionalidad 243/1985 y 257/1985 (acumulados). Promovidos por 54 Diputados y por el Defensor del Pueblo, respectivamente, contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid. Votos particulares», *Boletín Oficial Español*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1990. Madrid, 1990, <https://www.boe.es/boe/dias/1990/11/06/pdfs/T00002-00016.pdf> (último acceso 11/05/22).