

En Logroño, a 19 de abril de 1999, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Jesús Zueco Ruiz y D. Antonio Fanlo Loras, siendo ponente D. Ignacio Granado Hijelmo, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/99

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre el documento “*Sistemática para la elaboración de normativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Según información facilitada verbalmente al ponente por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, dentro del Plan de Modernización de la Administración Pública promovido por el Gobierno de La Rioja, se había encargado a una empresa de consultoría la elaboración de un documento que recogiera directrices internas para la elaboración por la Administración autonómica riojana de disposiciones generales. Fruto de ese encargo es el documento “*Sistemática para la elaboración de normativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, fechado en el mes de febrero de 1999.

Segundo

Solicitada verbalmente por el ponente al Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería antes referida la remisión del expediente que hubiera podido instruirse para la elaboración del documento sobre el que se nos consulta, se indicó que no existe otra documentación en el expediente que el propio documento elaborado y entregado por la consultoría.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de 12 de marzo de 1999, registrado de entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja el 17 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, remite el precitado documento al Consejo Consultivo de La Rioja solicitando del mismo la “información” a que se refiere el art. 98.2 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Segundo

Mediante escrito de 17 de marzo de 1999, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta efectuada y a declarar inicialmente la competencia del Consejo para evacuarla.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejo señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para evacuar mediante dictamen las consultas formuladas a título de “información”

La consulta se nos dirige al amparo del art. 98.2 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre. Este precepto -que se refiere a las competencias del Consejo Consultivo de La Rioja, disponiendo que: “*El Presidente y el Consejo de Gobierno podrán asimismo recabar del Consejo Consultivo información de carácter simplemente facultativo*”-, ha sido desarrollado por el art.

8.1 del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, a cuyo tenor: “*Los dictámenes del Consejo Consultivo serán preceptivos en los casos expresamente previstos por el ordenamiento jurídico y facultativos en los demás casos*”, precisando, en su art. 31.3, que “*los dictámenes facultativos a que se refieren los artículos 98.2 de la ley reguladora y 8.1 del presente Reglamento sólo podrán ser recabados del Consejo Consultivo por el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja o por el Consejo de Gobierno*”.

Si a esto añadimos que, según el art. 5 de nuestro precitado Reglamento, “*El Consejo Consultivo ejercerá su misión institucional mediante la emisión de dictámenes, la adopción de acuerdos y la aprobación de mociones y memorias, todo ello en la forma señalada en este Reglamento*”, y que las meritadas “*informaciones*” no pueden tener cabida a través de mociones y memorias, que son instrumentos generados autónomamente por el Consejo, y que los acuerdos se reservan habitualmente para decisiones de orden interior, no cabe duda de que, pese a lo genérico del término “*información*” empleado por la Ley de referencia, con arreglo a nuestro Reglamento, la misma ha de quedar sujeta al *principio de formalidad* establecido en el art. 30 de nuestro Reglamento, y, en consecuencia, debemos afirmar que el Consejo Consultivo de La Rioja es competente para emitir tal “*información*” y que ésta, cuando nos sea solicitada, ha de plasmarse habitualmente en forma de dictamen, que es el medio ordinario y formal de manifestación exterior del parecer del Consejo Consultivo cuando es requerido para ello por la autoridad competente, como ocurre en el presente caso.

Segundo

Regularidad de la consulta y ámbito de la intervención del Consejo Consultivo en consultas facultativas

La consulta se nos ha formulado sin remisión de otra documentación o antecedente que el mismo documento que se somete a nuestra consideración, sin que exista constancia de la instrucción de expediente administrativo alguno para la elaboración de dicho documento.

En estas circunstancias es legítimo interrogarse sobre la regularidad de la consulta en cuanto a la inobservancia en la misma de lo preceptuado en el art. 33 de nuestro Reglamento que señala la documentación que debe remitirsenos para dictaminar.

En este sentido, el propio documento presenta la paradoja de que él mismo incumple la normación que trata de aplicar en el ámbito administrativo para la elaboración de

disposiciones generales en cuanto que no se hace acompañar de las memorias, informes y antecedentes que permitan venir en conocimiento de su proceso de elaboración, criterios de contraste y fuentes empleadas. Es cierto, desde luego, que este documento no constituye en sí mismo ningún proyecto de disposición general, pero resulta innegable que trata de disciplinar u orientar en lo sucesivo el procedimiento que ha de seguirse para elaborar disposiciones generales y, de ahí la conveniencia de evitar la paradoja señalada.

No obstante, por lo que al Consejo Consultivo respecta, en lo relativo a la regularidad de la consulta, al tratarse de una petición de dictamen de carácter facultativo no cabe exigir una obligación estricta de cumplimentar lo establecido en el art. 32 de nuestro Reglamento sobre requisitos de las consultas, ya que, quien puede lo más, que es no consultar o hacerlo al órgano consultivo que tenga por conveniente de entre los que facultativamente puedan ser consultados, también puede lo menos, que es consultarnos directamente sobre un documento, como el que se nos ha remitido, sin otros antecedentes, por más que siempre sea conveniente acompañar las consultas de cuanta documentación pueda allegarse.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen en estos casos, no puede ser otro que el determinado por el art. 3.2 de nuestro Reglamento para la función asesora del Consejo Consultivo, es decir, que puede extenderse a *“todos los aspectos de la actividad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluidos los de oportunidad o conveniencia”* en lo que, por otra parte, se insistió al ponente de forma especial para este caso por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente.

Tercero

Naturaleza jurídica del documento consultado

No es fácil determinar la naturaleza jurídica del documento que se nos ha remitido para dictamen puesto que el mismo no se auto-define con nitidez sobre si consiste en un Anteproyecto de disposición de carácter general -tampoco se pronuncia, en tal caso, sobre la forma o el rango que la misma, eventualmente, pudiera revestir-, o si, por el contrario, se trata más bien de una Propuesta de acto administrativo general, sin especificar tampoco si, en tal caso, se trataría de un acto dirigido a la ciudadanía o limitado en sus efectos a los altos cargos y personal de la Administración autonómica riojana.

Esta falta de definición, que puede conducir a amplias dudas sobre su verdadero carácter, constituye, sin duda, uno de los principales defectos del documento, al que

estimamos, con carácter general, deficiente en materias dogmáticas y de concepto.

El título del documento (“*Sistemática para la elaboración de normativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”) poco aclara a estos efectos ya que, tanto puede indicar el contenido de un verdadero Proyecto de Ley para regular, en el ámbito administrativo riojano, el procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales, como, dando por regulado dicho procedimiento en nuestra Ley 3/95, encerrar un Proyecto de desarrollo reglamentario de la misma, sin que tampoco pueda descartarse que constituya un Proyecto de mera adopción interna de medidas destinadas a disciplinar la actuación de los altos cargos y personal administrativo encargados de tramitar dicho procedimiento.

Es en la “Introducción” del documento donde el mismo parece inclinarse por su naturaleza normativa, más que de acto administrativo, pues, en efecto, aunque con notable imprecisión y ambigüedad, afirma, en su apartado primero, punto tercero, que, con objeto de mejorar la calidad de las normas, “*se utiliza la **técnica normativa***” y que, para ello, es necesario fijar, “*desde el órgano productor de la normativa, unas **directrices** en la elaboración de la misma*”. Y, en su apartado primero, punto sexto, concluye que, por todo ello, “*se hace necesario formular **reglas***”, a las que, en el apartado segundo, puntos tercero y quinto, denomina “***directrices de técnica normativa***”.

Ahora bien, que tales reglas o directrices se denominen así no significa necesariamente que, con arreglo a la propia dicción del documento, deban ser calificadas, en rigor, de verdaderas normas jurídicas, esto es, con eficacia para ante terceros ajenos a la Administración, ya que la propia Introducción, en su apartado segundo, punto quinto, aclara que se trata simplemente de unas “***directrices técnicas** que pudieran servir en la elaboración de los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos que la Administración autonómica elabore para su ulterior remisión, ya como Proyectos de Ley, al Parlamento, y, paralelamente, se establecen también las reglas relativas a las Órdenes administrativas*”. Se trata, en suma, añade el apartado segundo, punto sexto, de la reiterada Introducción, simplemente de que “*los diferentes Centros Directivos administrativos utilicen unas **pautas comunes** en la elaboración de expedientes para proyectos de disposiciones generales y administrativas*”, pautas que se concretan en la fijación de ciertos “*requisitos de forma*” (tales como, los “*aspectos ortográficos, léxico-semánticos, estilísticos, tipográficos...*”) y “*de contenido*” (pues “*el proyecto de disposición deberá estructurarse de una forma determinada, siguiendo un modelo tipo y que se adecuará a las diferentes clases de normas*”).

Parece, pues, que la Introducción al documento se inclina por considerarlo un mero conjunto de reglas técnicas para la elaboración de textos normativos, reglas que no serán alegables jurídicamente por los ciudadanos ante los Tribunales y de cuyo incumplimiento no

podrá seguirse la nulidad del texto normativo correspondiente, sin perjuicio de su obligado cumplimiento por las autoridades y personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja si son aprobadas por el órgano superior correspondiente. Sin embargo esta naturaleza no está clara, habida cuenta la expresión “*deberán cumplirse*”, que señala expresamente el apartado segundo, punto sexto de la Instrucción que, como acabamos de ver, también emplea la expresión imperativa “*deberá estructurarse*”, referida a todo proyecto de disposición general que se elabore con arreglo a estas “*directrices*”.

En suma, la Introducción al documento revela una gran ambigüedad respecto a la verdadera naturaleza jurídica del mismo, que exige que acometamos un detenido análisis de la misma ya que no puede permanecer oscuro un aspecto tan principal.

Podemos comenzar descartando que se trate de un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/95 en lo referente al procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales ya que no se contiene en el documento norma alguna de derogación, reforma o nueva redacción de preceptos concretos de dicha Ley 3/95.

Tampoco parece tratarse de un Proyecto de Reglamento de ejecución parcial de dicha Ley autonómica riojana ceñido a desarrollar los preceptos que la misma dedica a la regulación del procedimiento administrativo especial para la elaboración de disposiciones generales, pues nada en su texto revela que se trate de elevarlo al Gobierno de La Rioja para su aprobación en forma de Decreto, ni hace alusión alguna a la Ley que pretendidamente pudiera desarrollar, excepción hecha de la referencia que el apartado segundo, punto, cuarto, de su Introducción hace a los arts. 24 y 29 de la reiterada Ley 3/95, relativos a las normas de funcionamiento del Consejo de Gobierno y a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, respectivamente, y que debe reputarse insuficiente como para colegir de la misma un carácter reglamentario que el documento no trasluce.

Así las cosas, la solución a estas dudas jurídicas ha de venir, a nuestro juicio, determinada por la consideración de que el documento se mueve preferentemente en el plano de una consideración no jurídica de la Administración cual es el propio de la denominada *Ciencia de la Administración* que enfoca, desde una perspectiva técnica general, los diversos problemas que plantea la organización de cualquier tipo de entidades sociales y, en particular, de las Administraciones Públicas. Y es desde esta perspectiva donde cobran sentido y relevancia las técnicas e instrumentos, como las directrices de actuación, que plantea el documento que nos ocupa.

Es, precisamente, la inadecuada o imperfecta implementación de las técnicas propias de la Ciencia de la Administración, más preocupada por la eficacia de las estructuras y funcionamiento de las organizaciones públicas, con las categorías dogmáticas del Derecho

Administrativo, más preocupado por la seguridad jurídica y la legalidad, la causante de situaciones paradójicas y perplejas como la que la plantea la naturaleza jurídica del documento que se nos ha remitido.

Sin embargo, nuestra Constitución, al señalar en el art. 103.1 que “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”, y al garantizar en su art. 9.3, entre otros, los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas y seguridad jurídica, ha proscrito cualquier intento de disociar las exigencias de eficacia promovidas por la Ciencia de la Administración y las de seguridad y rigor jurídico preconizadas por el Derecho Administrativo.

El Consejo Consultivo se entiende concernido por esa exigencia constitucional e impelido por la misma a superar las dificultades formales que pueda presentar la calificación jurídica de este documento. Así, pues, hay que concluir afirmando que se trata de un texto de carácter meramente técnico y no jurídico, en el sentido formal de consistir en una norma con rango de ley o reglamento, aplicable ante terceros y alegable por ellos ante los Tribunales, sino un conjunto de reglas meramente técnicas, en cuanto que instrumenta técnicas propias de la Ciencia de la Administración en su vertiente organizativa y, más en concreto, la precisa técnica de las denominadas *directrices* destinadas, en este caso, a arbitrar medidas de calidad de los proyectos de normas jurídicas que emanen de la Administración Pública riojana.

Cuarto

Competencia autonómica y orgánica para aprobar el documento

Afirmada la naturaleza técnica de las directrices, pero sin que encierren carácter jurídico de ley o reglamento en sentido formal, se impone preguntarnos sobre una cuestión que el documento parece ignorar por completo, cual es si la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para adoptarlas y, en su caso, a qué órgano de la misma correspondería su adopción y con qué rango, si bien dejaremos ésta última cuestión para el siguiente fundamento.

El art. 8.1.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su actual redacción, adoptada por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, (en lo sucesivo EAR) atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de La Rioja para la “*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”, entre las que se encuentra el propio Gobierno de La Rioja, a tenor del art. 15.1 EAR, si bien, en este caso, la competencia más

específica se encuentra, a nuestro entender, en el art. 26.1 EAR a cuyo tenor, “*corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”, competencia ésta muy ligada a la, también exclusiva, sobre el “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*” a que se refiere el art. 8.1.2 EAR., que es, precisamente, la competencia que se ejercitó para amparar la regulación de un procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales en la Ley riojana 3/95, una regulación, que, como señalamos en nuestro Dictamen 13/97, F.J. 2, desplaza en el ámbito riojano a la normativa estatal en la materia.

Por tanto, al tratarse este caso de adoptar unas directrices comunes en el ámbito del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la redacción de disposiciones generales, no cabe duda de que tal adopción se encuentra amparada por el marco competencial que hemos expresado, marco éste al que debería hacerse una expresa y clara referencia en la Introducción del documento que nos ocupa, en línea y por analogía con lo que venimos señalando en nuestros Dictámenes 2 y 3/1997 con respecto a las Exposiciones de Motivos de las disposiciones generales.

Por otro lado, no existe norma estatal alguna en esta materia que pueda reputarse de aplicación directa a las Comunidades Autónomas a título de esos “*principios generales y normas básicas*” a que se refiere el precitado art. 26.1 EAR.

En efecto, la vigente legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común no contiene ninguna norma básica en materia de técnica legislativa y calidad de textos normativos -a no ser que adoptásemos un criterio muy amplio de estas materias, que no es del caso- y ni siquiera regula un procedimiento común para la elaboración de disposiciones generales y, si bien la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LPAC) no derogó el establecido al respecto en los arts. 129 a 132 de la preconstitucional Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA), artículos que, incluso, fueron salvados expresamente (con excepción del art. 130.2) por la Disposición Derogatoria Única-b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), dando así lugar a la interpretación- que nosotros mismos mantuvimos en el Dictamen 13/97-, en el sentido de que sería posible una aplicación supletoria de los mismos a las Comunidades Autónomas al amparo del art. 149.3 de la Constitución, sin embargo tal posibilidad ha quedado ahora cegada tras la entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuya Disposición Derogatoria Única-d) ha derogado los arts. 129 a 132 de la LPA de 17 de julio de 1958 ya que, en sus arts. 22 y 24, acomete, respectivamente, la regulación del procedimiento especial para elaborar Proyectos

de Ley y Reglamentos.

Así pues, si bien existe una normación estatal en la materia, 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 Comunidades Autónomas que, como la riojana, la hayan desplazado al regular su propio procedimiento de elaboración de disposiciones generales; dicho sea ello con las siguientes prevenciones:

- En primer lugar, ha de salvarse siempre la aplicabilidad directa de ciertos mandatos constitucionales en la materia, como el contenido en el art. 105-a) CE, tal y como hemos sostenido en nuestros Dictámenes 13/97 y 5/98, para exigir en el ámbito riojano el trámite de audiencia a los interesados directamente o a través de sus organizaciones representativas, olvidado por la Ley 3/95. de que la normativa estatal adoptada en la referida Ley del Gobierno.

- Por otro lado, también ha de entenderse que la normación estatal pueda ser aplicable supletoriamente en algún caso no previsto en nuestro procedimiento de elaboración de disposiciones generales, tal y como sostuvimos en nuestro Dictamen 5/98 respecto al trámite de audiencia corporativa, ya que el Derecho estatal en la materia contenido ahora en la Ley del Gobierno es derecho estatal válido al referirse a su propio ámbito doméstico, es decir, al regular el procedimiento que nos ocupa en el ámbito estatal.

- Finalmente, en cualquier caso, la referida normativa estatal puede servir como elemento de contraste y crítica de nuestra legislación autonómica o de inspiración para la adopción en lo sucesivo de soluciones análogas a las estatales, si así se estima oportuno.

Esto dicho respecto a la competencia autonómica para regular esta materia, procede adentrarnos ahora en el análisis de la competencia concreta del órgano u órganos que, dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puedan aprobar el documento que nos ocupa, cuestión ésta tan íntimamente relacionada, en este caso, con la del rango de la normación que la estudiamos, junto con ella, en el epígrafe que sigue.

Quinto

Rango de la normación que, en su caso, aprueba el documento

A la vista de cuanto hemos afirmado respecto a la naturaleza jurídica y de la

competencia autonómica para la aprobación del documento que nos ha sido enviado y, considerando que el mismo es de naturaleza meramente técnica, aunque se quiera que resulte obligatoria en el ámbito interno de la Administración, procede adentrarnos en el examen de otra cuestión a la que tampoco el documento presta atención, cual es el rango que ha de revestir esta normación que, como acabamos de señalar, implica pronunciarnos también sobre la competencia de los órganos que pueden aprobarla.

A) Desde luego, en principio, nada impediría que esta materia pudiera ser regulada por medio de una norma con rango de ley formal aprobada por el Parlamento de La Rioja ya que, en principio, éste queda habilitado para el ejercicio de la potestad legislativa (arts. 16.1 y 19.1- a) EAR) en el ámbito de las competencias propias de La Rioja, como es la exclusiva en materia de auto-organización y especialidades procedimentales (art. 8.2 EAR) y, además, como es bien sabido y hemos recordado en nuestro Dictamen 17/98, F.J. 4, no existe en nuestro Derecho Constitucional una “*reserva de reglamento*”, debido a que, en las democracias, la ley es expresión de la voluntad soberana del pueblo y, por tanto, tiene, en principio, una vocación reguladora universal susceptible de proyectarse sobre cualquier campo normativo, excepto los reservados a la Constitución y siempre que el legislador correspondiente tenga atribuida por el bloque de la constitucionalidad competencia para legislar en la materia de que se trate.

Ahora bien, esto dicho, no parece que este haya sido el propósito de los autores del documento que nos ocupa ya que, de haber sido así, hubieran planteado con nitidez en la misma Introducción del documento su carácter o, al menos, su vocación de Anteproyecto de Ley. Por otro lado, tampoco parece aconsejable acometer una regulación de una materia tan acusadamente técnica por medio de una Ley que conllevaría la alegabilidad de los preceptos ante los Tribunales y la consiguiente posibilidad de declaración de nulidad de los textos que la contraviniesen

No obstante, cabe legítimamente preguntarse, desde la amplitud que nos proporciona el carácter facultativo de este dictamen, si no sería deseable acometer una normativa con rango formal de Ley, aunque sólo fuera en ciertos aspectos del documento que nos ocupa, lo que nos sitúa, por de pronto, directamente en la cuestión de si el documento trata de alguna materia que sea objeto de “*reserva de ley*” o que, al menos, deba ser objeto de regulación por una norma de tal carácter por virtud del efecto denominado de *congelación del rango normativo* que se produce cuando se trata de modificar algo que ha sido regulado por norma con rango formal de ley, aunque no estuviera formalmente sujeto a una reserva expresa de ley.

En este punto, se observa que varias directrices del documento se limitan a reproducir preceptos de la Ley 3/95, una técnica que hemos criticado reiteradamente cuando se trata de

las relaciones *ley estatal básica-legislación autonómica de desarrollo*, especialmente si ésta última reviste la forma de reglamento, porque puede encerrar un peligro, no sólo de inseguridad jurídica, sino, principalmente, de incompetencia, aunque ésta fuera meramente formal, como señalábamos en nuestro Dictamen 21/97, con cita de la doctrina correspondiente del Tribunal Constitucional; pero que es más aceptable en las relaciones *ley-reglamento* en el seno de un mismo ordenamiento jurídico (Dictamen 6/97, F.J. 4), como sucede aquí, donde nos movemos en el marco diseñado por la Ley riojana 3/95 para el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, especialmente cuando se trata, como ocurre en este caso, de un documento meramente técnico, siempre que cite, expresa y debidamente, el precepto o preceptos que se reproducen.

Esto dicho, no parece que el documento que nos ocupa invada reserva alguna de ley (ni expresa, ni la implícita que reserva a su regulación por ley cuantas materias puedan afectar a la propiedad o la libertad de los ciudadanos), sin que tampoco acometa la modificación de materias reguladas por ley respecto a las que pueda operar el efecto de *congelación del rango*, sin perjuicio de que plantee una amplia reflexión sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley 3/95 en materia de elaboración de disposiciones generales sobre el que tanto venimos insistiendo en este Consejo.

B) También podría hipotéticamente plantearse la aprobación de este documento en forma reglamentaria -por más que su Introducción no parece pretender calificarlo tampoco como Proyecto de Reglamento-, pues nada obstaría a que un reglamento desarrollase las disposiciones de la Ley 3/95 en materia de elaboración de disposiciones generales. Una normación reglamentaria también conllevaría la alegabilidad de la misma ante los Tribunales y posibles consecuencias anulatorias de los textos contraventores, por lo que tampoco parece aconsejable

No obstante, la reiterada Introducción trae a colación expresamente en esta materia los arts. 24 y 29 de la Ley 3/93 referentes, respectivamente, a la habilitación al Gobierno para establecer sus propias normas de funcionamiento y a la función de asistencia al Gobierno que incumbe a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Con esta cita, pudiera interpretarse que el documento pretende desarrollar, con rango reglamentario, no ya el procedimiento de elaboración de disposiciones generales regulado en la Ley 3/95, sino, precisamente, las previsiones que la misma Ley 3/95 hace respecto a la normativa interna del Gobierno y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En efecto, la propia Introducción del documento parece avalar esa posible interpretación pues, más bien parece que lo que trata es de incluir las reglas contenidas en el documento como partes integrantes de esa normativa de funcionamiento que el Gobierno

puede adoptar para disciplinar su propio régimen interno en cuanto que órgano político y administrativo pluripersonal y para ordenar el funcionamiento de la Comisión de Secretario Generales Técnicos en cuanto que órgano administrativo colegiado.

No es, sin embargo, esa la opinión de este Consejo, pues las normas de funcionamiento de los órganos citados deben limitarse a regular los aspectos funcionales de los mismos y que son tradicionales en el régimen de los órganos colegiados previstas en la LPAC, tales como orden del día, el *quorum* de constitución, el régimen de votación, forma de redacción de actas, y otros semejantes que tienden a garantizar la seguridad jurídica en una materia tan importante como es la fijación y observancia de las reglas esenciales para la formación y objetivación de la voluntad de dichos órganos colegiados, por lo que sería una construcción muy forzada entender que las cuestiones de técnica legislativa constituyan normas de funcionamiento, alegando que deben observarse para que los textos correspondientes sean admisibles a trámite y puedan ser incluidos en el orden del día del Gobierno.

Más natural parece considerar que estas cuestiones 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 integradas en el grupo normativo del procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales que en el del régimen jurídico de los órganos colegiados. Ello, si es que tuvieran carácter normativo, ya que, como hemos señalado, es simplemente técnico.

En esta línea, puede servirnos de pauta el criterio seguido, en el ámbito estatal, por la, antes citada, Ley 50/1997, del Gobierno, al distinguir con nitidez el *procedimiento de elaboración de reglamentos* (art. 24), de las *normas aplicables al funcionamiento del Gobierno* (art. 17 a 19) donde para nada se alude a las cuestiones de técnica legislativa y calidad de las normas.

Por último, de optarse por una regulación en forma de reglamento habría de plantearse el problema subsiguiente de si tal reglamento habría de aprobarse en forma de Decreto por el Gobierno o bastaría una aprobación por un Consejero mediante Orden. Prescindimos de la hipótesis de una aprobación por Orden de Comisión Delegada puesto que no existe ninguna con competencias genéricas en materia de técnica legislativa.

A este respecto, podría pensarse en una hipotética regulación por Decreto. El reglamento así aprobado sería de desarrollo del procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales de la Ley 3/95 y bastaría con sujetarse en su tramitación a dicho procedimiento, sin olvidar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo exigido reiteradamente por la jurisprudencia y establecido por el art. 8.4.c) de nuestro Reglamento.

Pero, como venimos insistiendo, dar un rango reglamentario a estas reglas técnicas conllevaría su alegabilidad jurisdiccional y sus posibles efectos anulatorios de los textos contraventores.

Más problemas ocasionaría una regulación por Orden de Consejería. En primer lugar porque ello nos situaría frente a la cuestión de la potestad reglamentaria de los Consejeros que, en parangón con lo sostenido doctrinalmente respecto a la de los Ministros, precisaría, en principio, una doble habilitación, es decir, que nos inclinamos a entender que no bastaría para ello con la habilitación genérica que les confiere el art. 35 e) de la Ley 3/95 para “*ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento*”, sino que, además, sería precisa una habilitación específica para regular la materia correspondiente conferida por una disposición con rango de Ley o, al menos, con rango de Decreto. Ello es así porque el meritado art. 35 e) de la Ley 3/95 añade que corresponde esa potestad reglamentaria a los Consejeros siempre y “*cuando no corresponda al Consejo de Gobierno*”, y es claro que al Gobierno corresponde siempre y por principio dicha potestad reglamentaria, a tenor del art. 24.1 a) EAR. En tales condiciones, sería preciso buscar esa segunda habilitación específica para reglamentar por Orden de Consejería materias de técnica legislativa y tal habilitación no existe ya que la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/95 sólo habilita al Gobierno, no a los Consejeros, para “*dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para la ejecución y desarrollo de esta Ley*”. Además, aunque existiera dicha habilitación específica, habría que determinar qué Consejería sería la competente para normar esta materia ya que, siendo una materia de efectos generales sobre toda la Administración Pública y siendo meramente sectoriales y limitadas a sus Departamentos las competencias de los Consejeros, pudieran existir dificultades al respecto, pese a los títulos competenciales que podría aducir la Consejería de Desarrollo Autónimo, Administraciones Públicas y Medio Ambiente al amparo de sus competencias en materia de Administraciones Públicas.

C) En estas condiciones, y salvo que se optase por una regulación mediante Ley o Decreto, cosa que, como hemos repètido, desaconsejamos, más parece, desde la perspectiva jurídica, que el rango más apropiado para el contenido del documento que nos ocupa -otra cosa es, como veremos, la denominación más apropiada para el mismo- deba encuadrarse en lo que el art. 21 LPAC denomina “*Instrucciones y órdenes de servicio*” a través de las cuales “*los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes*”, con las peculiaridades de que, cuando se estime conveniente (art. 21.1 LPAC) o comporten interpretación del Derecho positivo (art. 37.10 LPAC), sean oficialmente publicadas, y de que su eventual incumplimiento por parte del órgano concernido no afecta a la validez del acto que el mismo hubiere dictado, aunque pueda originar una responsabilidad disciplinaria para el infractor (art. 21.1 LPAC), añadiendo el art. 53 de la Ley riojana 3/95 la importante precisión de que estas Instrucciones y Circulares “*en ningún caso constituirán una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria*”.

Aunque no existe una definición legal exacta del contenido de estos instrumentos, hasta el extremo de que doctrinalmente vienen siendo considerados como sinónimos, la práctica administrativa ha ido decantándose por la idea de que la Instrucción debe reservarse para textos más cercanos a la normación por incluir reglas específicas de actuación de los subordinados que no se agoten o consuman con su aplicación, mientras que las Circulares suelen reservarse para textos cuya misión es recordar el cumplimiento de normas o fijar criterios interpretativos de las mismas. Siguiendo esta pragmática línea tradicional y sin elevarla a categoría ya que, como es sabido, existen Circulares calificables de verdaderos reglamentos (p.e. las del Banco de España en el ámbito bancario, etc.), ahora nos encontraríamos más bien ante la figura de una Instrucción.

Esta calificación jurídica del documento lo situaría directamente en el ámbito de las relaciones administrativas internas entre los órganos llamados a dirigir la labor de otros que les están jerárquicamente subordinados, sin relevancia externa y directa para ante los ciudadanos-administrados, por más que indirectamente éstos puedan verse afectados por la mejora de la calidad de los textos normativos que se aprueben con arreglo a los criterios y directrices del documento, y sin que, por tanto, los ciudadanos puedan alegar estas reglas ante los Tribunales ni éstos determinar la anulación de los textos normativos que las contravengan.

Estamos, pues, en el ámbito de la *potestad doméstica o interna de la Administración* donde la razón de obligar no es una *supremacía general* de la Administración sobre la ciudadanía basada en la legalidad y derivada del sometimiento universal a la dicha legalidad, como sucede en el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino una *supremacía especial* de la Administración sobre sus altos cargos y personal dependiente, basada en la jerarquía y derivada de la obediencia debida por los mismos a sus superiores jerárquicos.

Este carácter normativo, pero doméstico o interno, de las instrucciones enlaza con la vieja doctrina germánica que distinguía entre *reglamentos administrativos, internos o de organización*, exclusivamente destinados a disciplinar las *relaciones autorreflexivas* de la propia Administración con sus órganos y personal dependiente y dirigidas a cuestiones de mera organización administrativa, entre los que, por lo tanto, se incluirían las instrucciones; y los propiamente *jurídicos, externos o de relación*, destinados a regular cuestiones atinentes a la ciudadanía y con efecto directo en la misma, que serían, por antonomasia, los *ejecutivos* dictados para el desarrollo de leyes.

Sin efectuar una clara importación de esta doctrina a nuestro Derecho, la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha referido a las instrucciones para diferenciarlas de los reglamentos externos, enseñando en la STS de 14 de febrero de 1990 que las mismas sólo pueden justificarse “*como orientativas en el «modus operandi», más bien funcional y*

burocrático, dentro de lo que la doctrina ha llamado «esfera de mansiones». A esa misma *potestad doméstica* interna de la Administración, como distinta de la externa representada por la potestad reglamentaria, aluden, en el mismo sentido, las SSTS de 13 de octubre de 1987 y de 1 de febrero de 1990, donde se reitera que las instrucciones tienen “*una naturaleza normativa particular de carácter interno dirigida únicamente a los propios órganos inferiores y no a los administrados*”.

El único inconveniente para esta calificación en el ámbito riojano estriba en que nuestra Ley 3/95, art. 53, parece restringir la facultad de dictar Instrucciones y Circulares a los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y asimilados, mientras que el documento más bien parece apuntar al Gobierno de La Rioja como órgano que debería asumir su contenido, por lo que es forzoso interrogarse sobre si el Gobierno de La Rioja tiene la facultad de dictar Instrucciones y Circulares o, más precisamente, si resulta habilitado para aprobar el documento en cuestión.

A este respecto parece claro que, si bien la potestad de dictar Instrucciones y Circulares parece restringida en la Ley 3/95 a los altos cargos titulares de los órganos antes citados, no menos cierto es que el Gobierno ostenta, con arreglo al art. 24.1 EAR, “*las funciones ejecutivas y de administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” y que, como señalan los arts. 2 y 20 de la Ley 3/95 “*dirige la política y la Administración y, a tal efecto, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria*”, por lo que, si bien la facultad de dictar Instrucciones y Circulares no aparece nominativamente recogida en la lista de atribuciones que al Gobierno reserva el art. 23 de la Ley 3/95, no cabe duda de que, si el Gobierno puede lo más, que es nombrar y cesar a los altos cargos titulares de los órganos que pueden dictarlas (art. 23. K) de la Ley 3/95), también ha de poder lo menos que es avocar para sí dicha competencia, y ello, no tanto en aplicación estricta de lo previsto en el art. 61.1 de la Ley 3/95, que permite la avocación por los superiores del ejercicio de las competencias asignadas a los órganos jerárquicamente subordinados, cuanto en aplicación de la competencia expresa que al Gobierno riojano confiere el art. 24.1 EAR para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas y el art. 23 a) de la Ley 3/95 para aprobar “*las directrices generales de la actuación de cada una de las Consejerías*”.

Desde luego, puede sostenerse que la expresión “*directrices*” a que alude éste último precepto citado no se refiere estrictamente, a un texto determinado que contenga criterios precisos de actuación, cuanto al señalamiento de pautas políticas o líneas generales de actuación de las Consejerías -es decir, la fijación de las “*políticas propias*” de actuación de cada una de ellas-. Pero, aun con esto, estimamos que pocas dudas pueden abrigarse, con uno u otro fundamento, con respecto a que el Gobierno riojano puede aprobar un documento como el que se nos ha remitido con el carácter y rango de Instrucción.

Otra cuestión es si, aunque el contenido del documento que nos ocupa sea, como así creemos, jurídicamente una Instrucción, necesariamente, ha de utilizarse la denominación formal de “Instrucción” para referirse al mismo, ya que el art. 70 de la Ley 3/95 sólo alude a los Decretos y Órdenes como forma que han de revestir las disposiciones generales y la lista competencial del art. 23 de la misma Ley, referida a las atribuciones del Gobierno, no alude a las Instrucciones. A nuestro entender, esa pequeña dificultad puede y debe salvarse acudiendo a los arts. 26 y 27 de la propia Ley 3/95 que facultan al Gobierno para la adopción de Acuerdos, en línea con lo que, en el ámbito estatal, establece también el art. 25 de la Ley 50/97, del Gobierno.

Y cuando hablamos de *Gobierno* de La Rioja a estos efectos nos estamos refiriendo aquí al concepto estatutario del mismo, es decir, a lo que, antes de la reforma del EAR en 1999, se denominaba *Consejo de Gobierno*, esto es, sin dar al mismo una amplitud objetiva de suerte que pudiera integrar a los altos cargos gubernamentales y, en especial, a los Secretarios Generales Técnicos.

Esta precisión es de interés porque permite resolver las mayores dudas que ofrecería la aprobación de una tal Instrucción por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. En efecto, la misma está únicamente prevista por la Ley 3/95 como órgano de asistencia y preparación de las labores del Gobierno (art. 29) y la potestad de dictar Instrucciones parece limitada por el art. 53 a los Secretarios Técnicos “*para dirigir la actividad de las dependencias y servicios a su cargo*”, esto es, en el ámbito de las respectivas Consejerías, sin que la Comisión que los reúne aparezca habilitada de esa facultad normativa y sin que pueda argumentarse que la tienen conjuntamente los Secretarios Generales Técnicos reunidos en el seno de la Comisión ya que el *principio de competencia*, enérgicamente enunciado por el art. 12.1 LPAC, no permite extrapolar sin más a un órgano colectivo superior las competencias individuales de sus miembros.

Finalmente, no hemos de olvidar una precisión de orden práctico o, si se prefiere, una constatación de sociología política que estimamos importante en este punto y es que, si se opta por no regular esta materia en forma de Ley o de Decreto y, por el contrario se elige la forma de Acuerdo del Gobierno por el que se aprueban unas simples Instrucciones, se incurre en el problema de que, por un lado, al tratarse de una normativa de efectos meramente domésticos y jerárquicos, puede ser perfectamente desconocida por los ciudadanos y los jueces, y, por otro, de que, incluso en el círculo de los servidores públicos, el texto así aprobado se vincule a una determinada línea política y caiga en el olvido y el desuso ante cualquier alternancia política de partidos o incluso de personas, que es lo que ha sucedido con normativas similares adoptadas con este ínfimo rango en otras Administraciones Públicas, comenzando por el propio Estado.

Sexto

Sobre la técnica legislativa y la posición institucional del Consejo Consultivo en materia de calidad de las normas jurídicas

Una vez examinada la naturaleza el documento remitido, la competencia autonómica y orgánica para aprobarlo, así como el rango y denominación que mejor parece corresponder al mismo, cuestiones todas ellas sobre las que, como hemos repetido, el documento guarda un incomprensible silencio, y antes de penetrar en el estudio de su contenido, procede reflexionar, con carácter general, sobre ese sector, a medio camino entre el Derecho y la Ciencia de la Administración, que es la técnica legislativa y sobre la posición institucional que el Consejo Consultivo ostenta en esta materia, cuestión ésta última que el documento parece también haber olvidado casi por completo.

La proliferación normativa propia de todo Estado moderno, la complejidad sobreañadida que presentan los Estados que, como los federales, regionales o nuestro Estado de las Autonomías, han adoptado formas compuestas de distribución territorial del poder, que se traducen en muy diversas relaciones interordinamentales, y el derecho constitucional de los ciudadanos a la seguridad jurídica, exige una mayor atención por la calidad de las normas jurídicas.

El documento que nos ocupa, si bien recoge, aunque de forma genérica, estas inquietudes en su Introducción, carece, como hubiera sido necesario, de una, siquiera fuese breve, relación de los antecedentes, científicos y administrativos, de esta importante materia, que hubieren posibilitado, no sólo dotar de profundidad y rigor a la propuesta, sino enmarcarla en los intentos similares de otras Administraciones Públicas y aportar algunos elementos de Derecho Comparado que sirvieran de contraste entre las fuentes empleadas y las soluciones elegidas o desechadas, todo lo cual reforzaría el rigor de las propuestas y permitiría una crítica constructiva de las mismas.

En estas condiciones de penuria informativa, este Consejo no puede colegir cuáles han podido ser las fuentes concretas que hayan podido inspirar a los autores del documento, qué opciones hayan podido considerar, ni las razones por las que se ha optado por unas y desechado otras. Nos limitaremos, por tanto, en servicio a la información que sobre este documento se nos requiere, a reseñar que las propuestas de técnica legislativa, si bien hasta ahora prácticamente ausentes de la realidad administrativa riojana, en modo alguno puede afirmarse que son recientes, como veremos seguidamente al aludir a las dos grandes tradiciones que el Derecho Comparado presenta en esta materia:

A) La *tradición anglosajona* sobre el denominado *legal drafting*, es decir, la forma de composición de los textos legales, se remonta a la Inglaterra de 1869 cuando se creó, a tal efecto, la *Parliamentary Counsel Office*, más bien dedicada a cuestiones de lo que podemos denominar “maquillaje” jurídico del lenguaje legislativo. A partir de ahí, la técnica legislativa, muy influenciada por las tendencias del realismo jurídico escandinavo y norteamericano, así como por la filosofía del lenguaje, ha evolucionado en los países anglosajones, especialmente en EE.UU., hacia una preocupación prioritaria por los aspectos formales de las normas, su léxico, sintaxis, precisión, belleza y armonía, tradición ésta de la que son herederos, entre nosotros, la “*Comisión de Estilo Legislativo*” de las Cortes franquistas (de composición académica y destinada a velar por la depuración lingüística de las leyes, pero cuya existencia fue lánguida y sus resultados inoperantes) y los recientes “*libros de estilo*”, para juristas o para el ámbito de las Administraciones Públicas (cuyas soluciones gramaticales y sintácticas no siempre son homologables con las oficialmente proclamadas por la Real Academia de la Lengua).

B) No obstante, las propuestas más modernas con las que, sin duda enlaza el documento que nos ocupa, proceden de la *órbita germánica* donde, en medios académicos, se acuña, a mediados de los años 70, la doctrina de la denominada *Gesetzgebungslehre* que condujo a la aprobación desde 1975 por varios *Ländern* de las llamadas *Checklisten* (es decir, listas de interrogatorio técnico para la comprobación de la calidad de las normas a las que han de someterse los proyectos normativos antes de considerarlos aptos para su publicación) y, finalmente, a la aprobación, en 1984, de un reglamento federal para la redacción ministerial de proyectos normativos.

Siguiendo pautas germánicas, en Italia, por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 1983 se constituyó una Comisión de Expertos presidida por los ilustres Profs. S. Cassese y M.S. Giannini, fruto de cuyas recomendaciones fue la redacción de la Ley de 11 de diciembre de 1984 de *Norme sulle raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*, y de varias Circulares (como las de 19-12-1980, sobre *redacción de fuentes secundarias*, la de 3-9-81, sobre *textos actualizados y coordinados*, o la de 5-2-86 sobre *criterios orientativos para la redacción de tipos penales*). Existe, además, un órgano central de coordinación de la actividad normativa del Gobierno dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. En cuanto a las Regiones, es de reseñar la Propuesta piamontesa de 21-12-82 sobre *técnica legislativa y “modelística” jurídica*. También la Región Toscana ha aprobado una lista de chequeo normativo o “*rejilla*” (*griglia*) para analizar la fiabilidad de un texto normativo.

La recepción en España de la técnica legislativa, especialmente a través de las ideas

germano-italianas, se produce, sobre todo, mediante los estudios auspiciados desde Cataluña por el Prof. P. Salvador Coderch y la Asociación privada denominada *Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL)*, cuyas primeras publicaciones sobre la *forma de las leyes* datan de 1986. En el nivel autonómico, la iniciativa teórica más importante fue la celebración en el Parlamento Vasco de un primer encuentro de especialistas en la materia, en abril de 1988, para debatir sobre la *calidad de las leyes*, al que asistió el ponente de este dictamen.

Con posterioridad, han sido muchos los estudios y propuestas en esta materia que se han plasmado, por lo general, en recomendaciones de pautas, criterios y directrices para elaboración de normas jurídicas que, en algún caso, han llegado a su aprobación oficial. Así ha sucedido, en el ámbito estatal, con los Acuerdos del Consejo de Ministros:

- De 29 de diciembre de 1989, por el que se aprobaron las *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados de gobierno*.

- De 29 de enero de 1990, por el que se aprueba el *Cuestionario de evaluación de proyectos normativos que se eleven al 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* (publicado por Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, en el B.O.E. núm. 276, de 18 de noviembre de 1991) .

En cuanto al ámbito autonómico, son de resaltar las iniciativas de Cataluña, mediante el *Manual de elaboración de las normas de la Generalitat*, aprobado en 1992, y el País Vasco, mediante la Orden de 6-4-95, de la Consejería de la Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23-3-1993 por el que se aprueban las *directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones* (B.O.P.V. núm 71, de 19-4-93).

Por influjo de los Estados miembros, la Unión Europea terminó interesándose también en cuestiones de técnica legislativa y así son de reseñar la Resolución de 8 de junio de 1993, del Consejo, sobre *fijación de directrices y criterios de calidad de la redacción de la legislación comunitaria* (D.O.C.E. de 17 de junio de 1993), y otros documentos internos, tales como la Comunicación de 18 de enero de 1996, del Presidente de la Comisión, sobre *establecimiento de líneas generales de la política legislativa europea para fin de siglo*, y las

C) Últimamente, la técnica legislativa se ha desprendido cada vez más de su consideración meramente práctica para integrarse en una materia de más calado como es la *Teoría de la Legislación*, donde las tradiciones anglosajona y continental europea se mezclan con diversas consideraciones lingüísticas y filosóficas del Derecho. Es en este marco donde se ha producido la constatación de que, en realidad, la técnica legislativa excede con mucho a un planteamiento meramente formal o gramatical para la adecuada composición estilística y externa de los textos normativos, para alcanzar cuestiones de fondo muy complejas, tales como:

- La *competencia del ente normador*, atendido el respeto a los ámbitos de reserva autonómica en los distintos círculos competenciales garantizados por el Derecho de los Estados compuestos europeos (círculo comunitario europeo, círculo estatal o federal, círculo autonómico regional o de entes federados, círculo provincial, círculo comarcal, círculo municipal, etc).

- La *articulación interordinamental*, en caso de competencias compartidas, que plantea cuestiones tales como las técnicas de trasposición de directivas comunitarias, el desarrollo de normativa básica o la implementación de las entidades autonómicas y locales en el ejercicio estatal o comunitario europeo de las funciones coordinadora y planificadora.

- Las *relaciones normativas intraordinamentales*, como las propias del binomio ley-reglamento o reglamento-acto administrativo general.

Ha sido precisamente la constatación de que, en realidad, la técnica legislativa es una cuestión mucho más compleja que la modesta operación de maquillaje externo de los textos con que se planteó hace dos décadas y en cuya órbita parece moverse todavía el documento que nos ha sido remitido, la que hace que, hoy en día, esas materias tiendan, más que a buscar la aprobación oficial de reglas de preceptiva sobre la forma de redacción de las normas, a exigir la intervención preceptiva de órganos técnicos en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Y es precisamente en este punto donde el Derecho Autonómico riojano ha destacado en el marco autonómico español al crear dos órganos técnicos encargados de esta materia, como son el Servicio de Información, Calidad y Evaluación a que se refiere el Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, en el ámbito interno de la Administración; y el Consejo

Consultivo de La Rioja, en el ámbito externo a dicha Administración, pero orientado a su apoyo y refuerzo en cuanto que Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma, según establece el art. 42 EAR. Así lo demuestra nuestra legislación reguladora al atribuirnos competencia para dictaminar sobre todos los Proyectos y Proposiciones de Ley que hayan de aprobarse a iniciativa del Gobierno o del Parlamento (art. 98.1 a) de la Ley 3/95 en la redacción dada al mismo por la Ley 10/95) y sobre todos los Proyectos de Reglamentos que haya de aprobar el Ejecutivo en desarrollo de leyes estatales o autonómicas, incluidos los independientes (art. 8.4.c) de nuestro Reglamento).

Esto significa que el Consejo Consultivo de La Rioja ocupa una posición central en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales que le convierte en el gran garante preventivo de la legalidad y también de la técnica legislativa en el ámbito del Gobierno y la Administración Pública de La Rioja, tal y como expresábamos en la declaración institucional que incluimos en nuestro *Repertorio de 1996* a la que nos remitimos.

Llama, por ello, poderosamente, la atención que el documento que nos ocupa sólo aluda marginalmente al Consejo Consultivo de La Rioja en esta materia, lo que revela, no sólo un casi completo desconocimiento de la normativa aplicable al respecto, sino también de la jurisprudencia que viene exigiendo, con rigor, nuestra intervención en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, hasta el punto de determinar la nulidad de los reglamentos publicados sin nuestro previo dictamen. La jurisprudencia al respecto del Tribunal Supremo se resume en la Sentencia de 3 de junio de 1996 (ratificada por la de 26 de diciembre de 1997, Arz. 1354/1998) y por la, todavía más recientes, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 22 de febrero y 25 de marzo de 1999 . Así lo hemos reiterado, por nuestra parte, en anteriores dictámenes, pudiéndonos remitir, como ejemplo, entre otros, a nuestros Dictámenes 17/98 y 6/99.

Séptimo

Análisis de la primera parte del documento relativa a las Directrices para la tramitación de Anteproyectos de ley y Proyectos de Decreto en lo relativo a la documentación a elevar al Gobierno para su aprobación

El documento que nos ha sido remitido, tras la Introducción, dedica una primera parte a establecer directrices sobre la tramitación de Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto y lo hace recogiendo la práctica burocrática instaurada en los últimos años, una práctica que deriva, no tanto del cumplimiento de la Ley 3/95 y del resto de la legislación riojana, cuanto de la copia de modelos documentales y usos administrativos importados en los años noventa

del funcionamiento del Consejo de Ministros. El documento parece dar por buena esta importación y limitarse a señalar algunas normas de unificación de criterios en materias menores. Esta opción tan continuista es muy discutible, como veremos al tratar los siguientes puntos:

A) Denominación de las directrices respecto a los Decretos.

Para comenzar, no parece demasiado adecuada la denominación “*Proyectos de Decreto*”, ya que, como es sabido, Decreto, lo mismo que Orden, Instrucción, etc, no son sino denominaciones formales o vestiduras jurídicas que tanto pueden revestir verdaderos reglamentos, como meros actos administrativos. Por tanto, la denominación normativa correcta es la de *Proyectos de Reglamentos* y, por tanto, la de *procedimiento para la elaboración de Reglamentos*, como, acertadamente hace, en el ámbito estatal, la Ley 50/97, del Gobierno, al distinguir claramente entre el *procedimiento de elaboración de reglamentos* (art. 24) y la *forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno* (art. 25).

B) Los actuales juegos de “modelos de expediente para elevar al Gobierno”.

El documento ratifica la existencia de los actuales juegos de modelos de propuestas para el Consejo de Gobierno que, como es sabido, son cinco según la extensión del acuerdo o de la propuesta. Aunque se trata de un tema meramente operativo y de tono menor, en nuestro criterio, la actual práctica resulta bastante disfuncional por diversos motivos que el documento no acomete y parece aceptar acríticamente y que son los siguientes:

- El orden actual de los documentos (1º, denominación, 2º, propuesta, 3º, exposición, 4º, informes y trámites, 5º, fecha y firma) no es, desde el luego, el lógico natural de lectura de un texto, por lo que parece más operativo alterar los impresos de modelos normalizados de la siguiente manera: 1º, numeración, 2º, denominación, 3º, exposición, 4º, informes, 5º, trámites, 6º, propuesta, y 7º fecha y firma.

- La existencia de textos de muy distinta extensión y la obligación de someterlos a unos impresos normalizados distintos en cada caso -que, además, hay que rellenar por ambas caras-, exige una labor de cálculo aproximado que hace perder un tiempo innecesario a los servicios auxiliares de mecanografía e introduce una excesiva complejidad en el manejo de modelos y en la fotocopia ulterior de los mismos. Se estima, pues, preferible prescindir de todos los modelos actuales e introducir uno con

carácter general y único, caracterizado, además por no consistir propiamente en un modelo impreso previamente que haya que rellenar, sino en el establecimiento de la obligación de rellenar los documentos de propuesta a elevar al Gobierno con arreglo a una serie de pautas como pueden ser las siguientes:

1ª Exigir siempre el empleo de determinado tipo de papel especial por su color, márgenes pautados y cabecera impresa como “expediente para elevar al Gobierno” u otra similar.

2ª Determinar, para facilidad de tratamiento de impresión y fotocopiación, que ha de escribirse sólo por la cara anterior de suerte que quede inutilizada siempre la posterior.

3ª Establecer que deberán siempre incluirse cinco apartados numerados por el siguiente orden (1º, numeración del expediente, 2º, denominación, 3º exposición, 4º informes, 5º trámites, 6º propuesta y 7º, fecha y firma), todos ellos impresos con todas las letras en mayúscula y enmarcados en cuadros de texto (esto no era factible cuando se importaron los modelos del Consejo de Ministros, pero hoy en día es habitual con los tratamientos de textos de todas las unidades). Incluso puede distribuirse por diskete un modelo informático normalizado de plantilla a incluir en los tratamientos de textos. De esta forma se ahorrará mucho papel, tiempo y esfuerzo al personal auxiliar.

C) Denominación del acto aprobatorio.

El documento opta por denominar Acuerdo a toda actuación del Gobierno y, en consecuencia, exige adoptar la denominación “Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto de Ley... o el Decreto...”. Esta idea es muy discutible, no sólo porque exige incurrir en frecuentes en reiteraciones cacofónicas que incomprendiblemente el propio documento preconiza como preceptivas (“Acuerdo *por el que* se aprueba el Decreto *por el que..*”), sino también, porque más bien parece que los Acuerdos del Gobierno deben constituir una forma limitada a la aprobación de decisiones distintas del ejercicio de la iniciativa legislativa (Proyectos de ley) o de la potestad reglamentaria (Decretos) y únicamente entonces será cuanto quede justificado el empleo de la fórmula “Acuerdo *por el que se aprueba...(la decisión correspondiente)*”, y ello sin elevarla a categoría ya que no todas las decisiones han de constituir jurídicamente actos de aprobación.

En este sentido camina el Estado en la nueva Ley 50/97 cuando, en su art. 22.4 se

refiere, precisamente, a la aprobación de un texto “*como Proyecto de Ley*”, y, en su art. 25, define los Acuerdos del Consejo de Ministros como las “*decisiones de dicho órgano que no deben adoptar la forma de Real Decreto*”.

D) Propuesta.

En este punto no haremos otra observación que la antes indicada respecto a la conveniencia de que la misma vaya siempre detrás de la exposición y de la referencia a los informes y trámites y no tras la denominación como viene realizándose con el argumento de permitir que los Consejeros vengan rápidamente en conocimiento de lo que se propone, argumento que no nos parece aceptable ya que, precisamente, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenida en el art. 9.3 CE exige siempre conocer primero y detenidamente las justificaciones y motivos de las propuestas antes que las propuestas en sí, pues, en un Estado de Derecho, los poderes públicos están sujetos a Derecho y razón y, por tanto, no pueden ser -ni parecer que son- meros mecanismos ciegos de adopción de decisiones cuya justificación ya se encontrará posteriormente.

E) Exposición.-

En este punto, y por lo mismo que acabamos de señalar, llama la atención, la poca importancia que el documento parece prestar al apartado expositivo, siendo así que es el más trascendental del texto que ha de ser estudiado por el Gobierno, y que debe ser embrión o trasunto de la Exposición de Motivos de la norma correspondiente, por lo que, en la misma, ha de incluirse, como venimos insistiendo en nuestra reiterada doctrina, la cita expresa y precisa de los títulos competenciales de La Rioja para adoptar una normación y para hacerlo precisamente en la forma de Ley o reglamento que se proponga y con el contenido que se eleva al Gobierno.

F) Informes y trámites.-

Como habrá podido observarse, en este punto, proponemos dividir en dos el actual epígrafe que unifica ambas cuestiones. La razón es que no deben confundirse los trámites consultivos con los demás de instrucción del expediente ya que la función consultiva es siempre independiente, especialmente cuando, como ocurre con los dictámenes del Consejo Consultivo, son externos, y conviene, por tanto, que el órgano llamado a decidir distinga con nitidez lo que ha instruido la Consejería correspondiente y que lucirá en la Memoria, estudio

económico, etc, de lo que han manifestado los órganos asesores y consultivos.

a) En especial, el dictamen del Consejo Consultivo.

Ya hemos advertido que el documento olvida casi por completo la existencia del Consejo Consultivo de La Rioja -lo mismo ocurre con el Consejo Económico y Social- lo que resulta llamativo en cuanto que un texto normativo aprobado sin nuestro dictamen cuando sea preceptivo, como ocurre en todo tipo de reglamentos sin excepción, puede ser declarado nulo por la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como hemos recordado insistentemente en nuestros Dictámenes (cfr. DD 5/97, 13/97, 17/97, 23/97, 29/97, 3/98, 17/98 y 18/98).

Pero es que, incluso cuando se trata de Proyectos de Ley, la Consejería promovente debería justificar en el expediente de manera expresa las razones que hubiera para no consultar al Consejo desde el momento en que nuestra ley reguladora antes citada determina que han de ser remitidos todos los proyectos de ley que se aprueben a iniciativa del Gobierno. Y, por lo mismo, la decisión, en su caso, de no consultar debería ser adoptada expresamente por el Gobierno y no de la forma tácita que viene siendo habitual y que se presta a la corruptela de que los órganos de asesoramiento interno del Gobierno no adviertan expresamente al mismo de su facultad para consultarnos.

b) Los restantes trámites.-

Respecto a los demás trámites integrados en el procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales de la Ley 3/95 (Memoria, estudio económico, informe de la Asesoría Jurídica, dictamen del C.E.S. informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, trámites diversos de audiencia a interesados, audiencia corporativa a entidades locales, audiencia a Asociaciones de Consumidores y Usuarios, Sindicatos, en su caso, etc. etc), el documento apenas les dedica unas líneas, olvidando así por completo la amplia doctrina que venimos manteniendo en nuestros dictámenes sobre la necesidad de observar con rigor el procedimiento expresado y sobre el contenido y alcance concreto de cada uno de dichos trámites. No se olvide que estos trámites sí que tienen carácter y naturaleza de normas jurídicas, no meramente técnicas al estar recogidos en la Ley 3/95 y, por tanto, son alegables ante los Tribunales y su omisión podría determinar en casos graves la anulación de la disposición que los contravenga

Por tanto, estimamos que, en este punto, el documento debe recoger la doctrina que hemos sentado sobre la importancia de cumplir estrictamente el procedimiento de elaboración de disposiciones generales (Dictámenes núms. 1/97, 13/97, 17/97, 22/97, 23/97, 25/97, 3/98,

10/98, 15/98, 17/98 y 18/98) y sobre trámites concretos del mismo. Para evitar ahora repeticiones, damos por reiterada nuestra doctrina sobre trámites como:

- La *Memoria*: DD. 13/97, 17/97, 22/97, 23/97, 25/97 y 3/98.
- El *Estudio económico*: DD. 10/96, 13/97, 17/97, 22/97, 23/97 y 25/97, 15/98 y 17/98. También pueden consultarse los criterios contenidos al respecto para el ámbito estatal en la Orden de 4 de febrero de 1980 (Aranzadi, 296)
- Las *Exposiciones de Motivos* y la necesaria mención en ellas de los títulos competenciales: DD., 6/96, 2/97, 3/97, 3/98 y 17/98.
- El *Informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación*: D. 3/98.
- El *Informe de la Asesoría Jurídica*: D.15/98.
- La *Tabla de derogaciones y vigencias*: D. 17/98.
- La *Audiencia corporativa*: DD. 13/97, 17/97, 25/97, 5/98 y 17/98.
- La *Información pública*: DD.13/97, 17/97, 2/98 y 10/98,

Octavo

Análisis de la primera parte del documento relativa a las Directrices para la tramitación de Anteproyectos de ley y Proyectos de Decreto en lo relativo al contenido de las mismas

Tras lo relativo a la documentación normalizada utilizable, el documento acomete una labor preceptiva señalando directrices para la cumplimentación de los impresos correspondientes, pero lo hace con una doble limitación: por un lado, no indica cuáles son las fuentes en que se ha inspirado para aconsejar una u otra medida ni las razones que la avalan, lo que reduce su aceptabilidad a la que puedan merecer sus anónimos autores, y, por otro, no incluye ninguna de las que la terminología germánica denomina “*listas de chequeo*” y que, como antes hemos expuesto, permiten evaluar la calidad de un proyecto normativo. En estas condiciones, el documento se mueve en un espacio de pretensiones reducidas a fijar algunos consejos de redacción y estilo administrativo, sin recoger, por lo demás, muchas de las propuestas formuladas por la doctrina en la materia.

A) Ausencia de *listas de chequeo* u otros parámetros de evaluación de la calidad de los proyectos de disposiciones generales.-

En nuestro criterio, un estudio especializado de consultoría en la materia no debería olvidar los aspectos de la calidad de las normas y, por tanto, debería aconsejar la introducción en La Rioja de una lista de chequeo similar a o inspirada en los diversos modelos de las mismas que ofrece el Derecho Comparado. Estas listas de cuestiones exigen, por ejemplo, interrogarse sobre qué ocurre si no se norma una materia o si se hace de otro modo o en otro momento. Los interrogatorios están normalizados y las respuestas pueden ser breves, pero, en cualquier caso, obligan a una profunda reflexión que se traduce en una *trascendentalización* del momento normativo.

Tampoco se prevé ni aconsejan con claridad mecanismos institucionalizados de control de calidad de las normas, tales como informes preceptivos del Servicio de Información, Calidad y Evaluación o de este Consejo Consultivo.

Todo ello llama profundamente la atención, ya que, como recordábamos en la declaración institucional publicada en nuestro *Repertorio de 1996*, en una región, como La Rioja, que apuesta por la calidad de todos sus productos, y una calidad que, sabido es, resulta imposible de lograr sin unas instancias y unos protocolos institucionales claros de regulación, seguimiento y control, no parece que nuestras normas jurídicas deban ser una excepción, cuando, al fin y al cabo, son el “producto” que principalmente brindan a la ciudadanía el Gobierno y la Administración autonómicos, un producto, además que no es meramente perecedero, sino llamado a una incardinación estable en el ordenamiento jurídico y a una aplicación reiterada para ante los ciudadanos.

Los principales parámetros o *tests* para evaluar la calidad de una norma, sin perjuicio de otros varios que podrían señalarse, son los de constitucionalidad, estatutoriedad, legalidad, competencia y jerarquía, tendentes a determinar si la norma proyectada es o no constitucional y acorde con el EAR., si hay o no competencia para aprobarla y, en su caso, a quién corresponde, si tiene el rango adecuado y si, en suma, respeta el resto del ordenamiento jurídico y se incardina armónicamente en el mismo. Esta labor es predominantemente jurídica y compete supervisarla, como órgano superior consultivo, al Consejo Consultivo de La Rioja.

Junto a esos tests jurídicos de constitucionalidad, estatutoriedad, competencia, legalidad, etc, se encuentran los de eficacia y oportunidad aconsejados por la Ciencia de la Administración para calibrar la factibilidad y practicabilidad de las normas, así como cuestiones de prospectiva sobre su cumplimiento e impacto social. Son las Secretarías

Generales Técnicas los órganos que parecen más adecuados para catalizar estas cuestiones pues es obvio que nada se consigue con normas jurídicamente perfectas pero inútiles o cuya eficacia social vaya a ser nula

Existen diversos modelos de tests, criterios y parámetros evaluación de calidad de las normas elaborados por la doctrina científica, pero el documento no hace mención a ninguno de ellos y silencia por completo tan cruciales cuestiones.

B) Directrices concretas que el documento aconseja.-

Ya hemos expresado que el documento no sólo incurre en la importante carencia a que hemos aludido en el epígrafe anterior, sino que, al aconsejar directrices concretas para la elaboración de disposiciones generales, no indica tampoco cuáles son las fuentes en que se ha inspirado para aconsejar una u otra medida ni las razones que, en su caso, las avalan, lo que reduce su aceptabilidad a la que puedan merecer sus anónimos autores o a las que, por su obviedad, se justifican por sí mismas. En cualquier caso, parece que la fuente de inspiración principal ha sido el antes citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991 de *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley* (que, a su vez, procede de la propuesta *GRETEL* de 1988), a juzgar por la copia, casi literal en algunos casos, de muchas de sus reglas.

Por nuestra parte, nos limitaremos a algunas observaciones y sugerencias sobre algunas de las directrices propuestas, en el bien entendido de que nos parecen aceptables aquellas sobre las que no formulamos comentario alguno:

- Respecto al título de los Proyectos.-

- Se sugiere ponderar la conveniencia de adoptar la directriz alemana consistente en indicar el número de la modificación de una disposición con objeto de conocer cuántas modificaciones ha experimentado. Por ejemplo: "*Ley... de Modificación núm. 1 de la Ley...*" Esta costumbre se ha ensayado con fruto en La Rioja en el ámbito de la contratación administrativa para numerar los modificados de los Proyectos de obras. A este respecto, se - sugiere:

- Someter a disciplina las denominadas *Leyes de Acompañamiento a las de Presupuestos* para evitar la inseguridad jurídica que pueden

provocar. Una sugerencia pudiera ser dividir las en tantas Leyes de modificación numeradas como leyes modificadas.

- Igualmente se sugiere exigir la publicación oficial en el BOR de *textos actualizados* completos cada vez que se produzca una modificación. El ejemplo de la reciente modificación del EAR es bien elocuente de la necesidad de seguir esta recomendación.

- Se sugiere ponderar también la conveniencia de simplificar la cita y numeración de las Leyes limitándose a su número y año (p.e., Ley 3/1995) ya que las fechas de su aprobación o promulgación, es decir, la indicación de su mes y día, es meramente casual, puede coincidir con la de otras leyes y tampoco expresa la fecha de entrada en vigor de la ley, por lo que carece de cualquier utilidad.

- Se sugiere uniformar el sistema de citar normas exigiendo siempre expresar el número de la disposición, su año, separado por una barra, su título completo entre comas.

- *Respecto a las Exposiciones de Motivos.*-

- Se sugiere imponer como obligatoria la numeración de sus apartados, para facilitar su cita, siempre que contenga más de uno

- Se sugiere exigir siempre una cita exacta, no sólo de las *competencias* existentes para normar sino, precisamente, de los *títulos competenciales* habilitantes, es decir, de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía o de las Leyes Orgánicas del art. 150.2 CE que habiliten para acometer la normación de que se trate, tal y como venimos insistiendo en nuestros Dictámenes antes citados. Teniendo en cuenta que sólo el *bloque de la constitucionalidad* citado contiene títulos competenciales y no los Reales Decretos de traspaso de medios personales y materiales para el ejercicio de competencias. Cuando se trate de desarrollar legislación estatal básica debe citarse ésta y, a poder ser, los preceptos que la declaran básica. También se citará la legislación comunitaria europea que se trate de trasponer o aplicar en

La Rioja.

Concretamente, esta última cita debe acomodarse al “*Sistema uniforme de citación de disposiciones de los Tratados constitutivos de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam*” adoptado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas según su Comunicado de prensa de 4-12-1998 y que opta por la numeración arábica de todos los artículos de los tratados seguida de la expresión en letras abreviada de dos letras para cada uno de ellos, que, en español, es CA, EA, CE y UE, para los Tratados CECA, EURATOM, CE y UE. Este sistema de cita se presta, entre nosotros, a cierta confusión respecto al Tratado CE, ya que, al tener que citarlo como CE, puede confundirse con las mismas siglas empleadas para citar nuestra Constitución, por lo que habrá que tenerlo en cuenta para dejar claro el contexto cuando concurren ambas citas.

- Respecto a la parte dispositiva. -

- Se sugiere imponer un sistema uniforme de cita de los preceptos legales citados en las propias disposiciones generales riojanas, que sirva también para una cita uniforme de los mismos en el ámbito administrativo riojano. Por ejemplo, se sugiere el sistema adoptado por este Consejo Consultivo de citar los artículos con la abreviatura art. , seguida de su número e indicación de sus párrafos numerados en arábigos y separados por puntos, no por guiones o comas salvo cuando se ordenen por letras, en cuyo caso se separarán por comas. Ejemplo: “*Ley 3/1995, de..., art. 23.4, c)*”.

- Respecto a las Disposiciones Finales. -

- Se sugiere recordar que la potestad reglamentaria reside en el Gobierno como órgano pluripersonal y no en los Consejeros individualmente considerados, por lo que deben evitarse en las Leyes y Decretos las habilitaciones genéricas a los mismos para reglamentar una materia. Cuando deban hacerse se limitarán a aspectos muy concretos de la misma (p.e. aprobar modelos de impresos, proceder a convocatorias, etc.).

- Respecto a las Órdenes. -

- Se sugiere eliminar la situación actual y exigir que ninguna aparezca en el BOR publicada sin fecha.

- Igualmente, se sugiere que las Órdenes expresen siempre, preferiblemente en su Preámbulo, la norma que fundamenta la competencia del Consejero para dictarla y que no puede ser sólo la genérica del art. 35, e) de la Ley 3/95, sino una específica contenida en una Ley distinta o en un Decreto concreto que ampare la actuación correspondiente, para expresar así el cumplimiento del requisito de la doble habilitación de la potestad reglamentaria de los Consejeros que antes hemos expuesto.

Noveno

Análisis de la parte segunda del documento relativa a aspectos lingüísticos, a los anexos y cronogramas

La parte final del documento recoge ciertas reglas de preceptiva literaria sobre el correcto empleo de la gramática, la ortografía, la sintaxis y los signos de puntuación, en su mayor parte inspirados en los libros de estilo administrativo.

La naturaleza de estas directrices es acusadamente técnica y su eficacia, en rigor, debe enlazar con la que tengan las pautas generales establecidas por la Real Academia de la Lengua en su Diccionario, Gramática y normativa lingüística en general, textos éstos de autoridad que deben inspirar a la Administración Pública riojana más que las recomendaciones de otra procedencia, especialmente desde que el art. 8.1.24 EAR alude a la lengua castellana como parte esencial de la cultura riojana.

En cuanto a los anexos sobre cronogramas de actuaciones para presentación de documentos al Gobierno para su aprobación, es materia de organización rigurosamente interna en la que no debemos efectuar recomendación alguna.

Por último, parece muy aconsejable que el documento incluya como anejo un texto articulado con la directrices concretas y numeradas que propone para la elaboración de disposiciones generales, tal y como se ha hecho en el ámbito Estatal, en otras Comunidades

y en las propuestas científicas y doctrinales sobre la materia. Sería ese texto y no el documento, en sí más complejo, el que podría pensarse en aprobar y publicar para general conocimiento.

CONCLUSIONES

Primera

La “información” que se nos ha solicitado al amparo de la Ley 10/95 sobre el documento titulado “*Sistemática para la elaboración de normativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*” debemos evacuarla en forma de dictamen.

Segunda

El documento que se nos ha remitido no define su propia naturaleza jurídica, no obstante lo cual entendemos que se trata de un conjunto de reglas meramente técnicas y de ámbito interno sobre directrices para la elaboración de disposiciones generales, reglas que resultan obligatorias únicamente para las autoridades y personal dependientes jerárquicamente del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en forma muy similar a las Circulares e Instrucciones, tal y como hemos expuesto en los Fundamentos Jurídicos Tercero y Quinto de este dictamen, sin que puedan ser alegadas ante los Tribunales ni derivarse de su contravención consecuencias anulatorias para los textos que las contravengan.

Tercera

Aunque el documento en cuestión tampoco se pronuncia al respecto, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para establecer tales directrices al amparo de los títulos competenciales a que hemos aludido en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

Cuarta

Dicho documento no determina tampoco la forma en que debe ser aprobado. En el Fundamento Jurídico Quinto de este dictamen hemos expuesto una completa valoración de las distintas alternativas. Desaconsejamos una aprobación en forma y rango de ley o de reglamento que les dotaría de carácter jurídico y de alegabilidad ante los Tribunales con la posibilidad añadida de anulabilidad de las disposiciones dictadas sin observarlas. Lo usual en otras Administraciones Públicas ha sido aprobar estas directrices por Acuerdo del Gobierno respectivo y publicarlo en el Boletín Oficial correspondiente a efectos de mero conocimiento general.

Quinta

No obstante lo anterior, por razones de analogía y coherencia, el documento objeto de este dictamen debe acompañarse, para su eventual aprobación, de todos los antecedentes exigidos por la Ley 3/95 para cualquier proyecto de disposición general y acompañarse de un anejo que incluya el texto articulado con las directrices concretas que se proponen para su aprobación y eventual publicación para general conocimiento.

Sexta

En cuanto a su contenido, el documento no expresa la razón de no incluir listas de chequeo o otros parámetros de valoración normativa a los que aludimos en el Fundamento de Derecho Sexto de este dictamen.

Séptima

Silencia el documento las fuentes utilizadas para su elaboración, limitándose a copiar acriticamente el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 sobre Directrices de técnica legislativa publicado en el BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1991 y ciertos criterios lingüísticos de los libros de estilo administrativo al uso, con mínimas aportaciones novedosas.

Octava

El documento olvida casi completamente la posición institucional del Consejo Consultivo de La Rioja en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y otro tanto sucede con respecto al Consejo Económico y Social de La Rioja o al Servicio de Información, Calidad y Evaluación.

Novena

En el Fundamento Jurídico Séptimo hemos efectuado algunas observaciones y sugerencias concretas que pueden ponderarse en materia de directrices de técnica legislativa. Especialmente se sugiere:

A) Aclarar expresamente en el documento que, en su caso, se apruebe, que tales directrices no constituyen normas jurídicas alegables ante los Tribunales cuya contravención pueda conllevar la anulación de las disposiciones afectadas, sino un conjunto de reglas meramente técnicas dirigidas a las autoridades y personal dependiente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja encargados de la elaboración de los proyectos de disposiciones generales, sin perjuicio de que sean de obligado cumplimiento para dichas autoridades y personal y de que su eventual incumplimiento por parte de los mismos pueda acarrear la exigencia de responsabilidad disciplinaria para los contraventores.

B) Incorporar a las directrices que se aprueben nuestra reiterada doctrina sobre la importancia de cumplir los trámites del procedimiento especial de elaboración de disposiciones generales contenido en la Ley 3/95, pues tales trámites sí son normas jurídicas alegables ante los Tribunales y cuya eventual omisión puede conllevar la anulación de la disposición correspondiente, como está ocurriendo con la omisión del dictamen del Consejo Consultivo. También debería incorporarse nuestra doctrina sobre cada uno de esos trámites, reseñada al final del Fundamento Jurídico Séptimo de este dictamen.

Décima

En base a todo lo anterior, el Consejo Consultivo entiende que el documento en cuestión, si bien resulta aprovechable como trabajo inicial en la materia, antes de ser aprobado, debe ser complementado en la forma señalada en este dictamen

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.