

CALIDAD NORMATIVA DE LAS LEYES ARAGONESAS: ASPECTOS FORMALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (*)

JOSÉ MANUEL ASPAS ASPAS

«Se ha deslizado, desde hace algún tiempo, en el encabezamiento de las leyes, una expresión falsa y que pudiera tener consecuencias más que abusivas. Aplicaré mi observación a una de las leyes comprendidas en la distribución de los trabajos de la Asamblea para el día de hoy. Leo en ella: *Ley relativa a la supresión de los infantados, dada en París el 6 de abril de 1791*. Es precisamente esta palabra, dada, la que juzgo necesario reformar. (...).

El término dada tiende a recordarnos en exceso antiguos hábitos de los que los burócratas serán, sin duda, los últimos en deshacerse definitivamente. Una tal expresión parece indicar que el verdadero legislador es el rey, puesto que se entiende que la Ley es dada por la sanción de aquél, habida cuenta de que no ha existido, en el mencionado día 6 de abril, en lo relativo a la Ley de los Infantados, otro acto que el consentimiento del monarca.

Así pues, lo que se ha dado ese día no es la Ley, sino únicamente la sanción. ¿Por qué dar a entender más de lo que realmente se trata? (...).

Emmanuel Sieyès, *Sobre el encabezamiento de las leyes*, Moniteur, 2 de mayo de 1791

(*) El presente estudio es una versión del trabajo presentado en el *Curso de Derecho aragonés. Cátedra «José Luis Lacruz Berdejo»*, año 1991-1992, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza-Diputación General de Aragón.

SUMARIO: I. Introducción. — II. El título de las leyes. 1. Elementos del título de las leyes 2. Principio de competencia. — III. El preámbulo. 1. Cuestión terminológica: ¿exposición de motivos o preámbulo? 2. La exposición de motivos. 3. El preámbulo. — V. Las disposiciones directivas. — V. Sistemática de la parte dispositiva: 1. La estructura formal de las leyes. 2. La división de las leyes. VI. La parte final. 1. Disposiciones adicionales 2. Disposiciones transitorias. 3. Disposiciones derogatorias. — 4. Las disposiciones finales. — VII. Anexos. — VIII. La promulgación, publicación y fecha de las leyes 1. La promulgación. 2. La publicación. 3. La fecha de las leyes. — IX. Conclusion. — X. Leyes de las Cortes de Aragón.

I. INTRODUCCIÓN

La legislación motorizada es uno de los signos de nuestro tiempo. La extensión y complejidad de los ordenamientos jurídicos es un fenómeno general en todos ellos. RUBIO LLORENTE ha afirmado que «el ordenamiento jurídico español es una fronda inextricable de preceptos de todo orden cuyo conocimiento y manejo es imposible no sólo para el ciudadano, sino para los más cualificados operadores jurídicos» (1). El Derecho positivo debe tener el menor grado de incertidumbre posible y correlativamente el máximo de seguridad jurídica (menos leyes, mejor redactadas, con mandatos claros, que puedan llevarse a la práctica). Esta finalidad es perseguida por la técnica legislativa.

La *técnica legislativa* es una disciplina que tiene por objeto el estudio de las reglas para una correcta elaboración de los textos normativos y de los proyectos de ley, desde la perspectiva de su composición y redacción. Junto a este aspecto formal, trata también de aspectos materiales, tales como el lenguaje legal, la inserción de una norma en el resto del ordenamiento jurídico (remisiones, habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario, etc.).

Para conseguir el objetivo de una producción normativa dotada de un contenido ordenado, homogéneo y lógico, se establecen directrices de técnica legislativa, es decir, modelos de reglas que determinan cómo deben redactarse, en su aspecto técnico, las normas jurídicas. Estas directrices son sugerencias, a modo de un manual de estilo o redacción, dirigidas a quien interviene en las fase administrativa y parlamentaria de elaboración de las leyes. Son reglas dirigidas a la correcta elaboración de «pre-textos» legislativos, aunque formalmente no tienen el carácter de reglas o normas jurídicas (2).

(1) RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España», *REDC* 16 (1986), p. 111.

(2) V. ITURRALDE SESMA: «Cuestiones de técnica legislativa», *RVAP* 24 (1989), pp. 225-228.

La técnica legislativa así considerada debe diferenciarse de otros saberes. En primer lugar de la *metódica de la legislación*. Ésta tiene por objeto el proceso de formación de la voluntad legislativa y la toma de decisiones, desarrollada a partir de las teorías de toma de decisiones de las ciencias sociales. Uno de los instrumentos para racionalizar la toma de decisiones normativas es el uso de *check lists*, cuestionario al que debe responder el redactor de las normas para controlar y mejorar la calidad de las mismas, buscando la economía normativa, partiendo del interrogante si es necesario hacer algo, intervenir normativamente o no.

También debe distinguirse de la *factibilidad o practicabilidad de las normas*. Las normas tienen que ser ejecutables. Una norma se adecúa a su posterior ejecución material si la voluntad del legislador se convierte en una realidad tangible a través del cumplimiento de la norma. La practicabilidad de la norma pone a las disposiciones en relación con la organización administrativa que debe aplicar y ejecutar la norma. La factibilidad es la adecuación de la norma a la realidad social, la respuesta social que va a recibir la una nueva norma (3).

En España la introducción de la técnica legislativa se debe al Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), grupo privado de universitarios, profesores y estudiantes, de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Autónoma de Barcelona, que en 1986 publicó el primer libro de técnica legislativa que se ha escrito en España, bajo el título *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa* (4).

(3) Sobre los saberes relacionados con la técnica legislativa, vid. G. GÓMEZ ORFANEL: «Significado y alcance de la técnica normativa» en el vol. col. *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, pp. 11-18; P. SALVADOR CODERCH: «Introducción» en GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 10-14 y «Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa», en GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, pp. 11-46. La factibilidad es analizada por M.^a J. MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989 y «Los presupuestos de calidad de las normas: adecuación al ordenamiento y factibilidad», en AA.VV., *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991.

(4) Publicado por Bosch, Barcelona, 1986, 318 págs. Esta obra trata sólo de los aspectos formales de la técnica legislativa y con referencia a la legislación catalana, con alguna incursión en aspectos materiales. GRETEL ha publicado posteriormente un *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, 323 págs., acompañado de un interesante *Borrador de directrices sobre la forma y la estructura de las leyes*.

La preocupación por el problema de la «composición» de las leyes ya aparece en dos trabajos pioneros de don Nicolás PÉREZ SERRANO titulados «El estilo de las leyes», conferencia pronunciada el 30 de enero de 1947 en la Escuela Social de Madrid y «Las erratas de las leyes», artículo publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. 1, núm. 2, 1957; ambos trabajos recopilados en *Estudios de Derecho Político*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 215-249 y 839-867, respectivamente.

A raíz de esta iniciativa se han desarrollado otras. Cabe destacar la celebración, en el Parlamento vasco, de un Seminario para la preparación de directrices destinadas a mejorar la calidad de las leyes (5). Un último hito en este camino ha sido el *Acuerdo por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión de 18 de octubre de 1991 (6). Estas directrices —se dice en la parte expositiva del Acuerdo— son el resultado de una previa tarea de elaboración teórica del Centro de Estudios Constitucionales (en realidad de GRETEL).

Pablo SALVADOR CODERCH ha propuesto como principios para el desarrollo de la técnica legislativa los siguientes: a) la sistematización de los criterios que se siguen en la práctica en nuestra cultura jurídica, adoptando como alternativa práctica aquella que sea más cercana a la práctica histórica; b) el primado de la política y la consiguiente limitación de la técnica; c) la necesidad de recursos y de organización, porque la técnica legislativa requiere un tratamiento colectivo, no es una tarea individual; y, d) la educación del jurista debe abrirse a las humanidades y a las ciencias sociales aplicadas (7).

En este estudio pretendemos sistematizar las prácticas y usos que aparecen en las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón, durante sus dos primeras legislaturas (8), proponiendo algunas alternativas, siguiendo las pautas de GRETEL. En él vamos a abordar principalmente aspectos formales de la técnica legislativa.

(5) Celebrado entre los días 6 y 8 de abril de 1988. Las ponencias han sido publicadas por el Parlamento vasco-Eusko Legebiltzarra, con el título *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz, 1989, coordinadas por F. SAIZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA. Además, en el año 1991 se han publicado dos obras colectivas, la ya citada *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, y *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1991.

(6) 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 (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 1991). En su parte expositiva se anuncia la elaboración de directrices relativas a la redacción de reglamentos. Una aproximación a estas Directrices puede verse en F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Nota acerca de las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales* 26 (1992), pp. 155-196.

(7) P. SALVADOR CODERCH, «Elementos para la definición de un programa de Técnica legislativa», en *Curso de ...*, pp. 14-16.

(8) I Legislatura (1983-1987) y II Legislatura (1987-1991). Se incluyen en este estudio setenta y cinco leyes y un decreto legislativo; treinta y ocho leyes de la I Legislatura y treinta y siete de la II. No obstante, circunstancialmente se cita como ejemplo alguna de las leyes aprobadas durante la III Legislatura. En realidad el estudio debería centrarse en los proyectos de ley o proposiciones de ley, pero la mayor accesibilidad de los textos aprobados nos ha inclinado a utilizar éstos como material de trabajo. *Vid. infra* § X. una relación de las leyes de las dos primeras legislaturas.

II. EL TÍTULO DE LAS LEYES

1. *Elementos del título de las leyes.*

Cada ley tiene un título o nombre oficial. En el ordenamiento jurídico aragonés el título de la ley esta compuesto de cuatro elementos: *a)* indicación del tipo de norma jurídica; *b)* el número de la misma; *c)* su fecha; y, *d)* indicación del contenido u objeto de la ley. Por ejemplo:

Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento
 a b c d

A) *Categoría normativa*

La categoría normativa de las leyes aragonesas se expresa con la palabra «Ley». En el subsistema normativo aragonés no existen otros tipos de leyes en escalón normativo de ley formal, a diferencia del sistema normativo estatal, en el que existen leyes y leyes orgánicas. El *nomen* ley permite fijar la jerarquía normativa de la norma jurídica de que se trate. Es correcto mantener el nombre ley para las normas jurídicas aprobadas por las Cortes de Aragón. Las normas gubernamentales con fuerza de ley, en los supuestos de delegación legislativa, en el ordenamiento jurídico aragonés se denominan «decretos legislativos» (art. 8 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón) (9), siguiendo el modelo constitucional (art. 85 CE).

B) *El número*

A cada ley se le da un número según su orden anual de promulgación. Cada año natural comienza la numeración. Es el sistema de numeración que se adoptó en el ordenamiento jurídico español en el año 1959. La razón par introducir esta práctica es permitir identificar y citar la ley con precisión, a partir de un momento en el que ya se aprecia el fenómeno de la motorización o inflación legislativa.

La técnica de numeración es artificial y sintácticamente incorrecta. El número está compuesto de un número ordinal y el año, indicado en cifras, separados ambos números por una barra inclinada [/]; así, p. ej.,

(9) Con ese nombre se publicó el único ejemplo de decreto legislativo aragonés, el Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad

Los decretos legislativos se numeran de modo similar, iniciando la serie cada año natural (el único ejemplo es el ya citado, el Decreto legislativo 1/1992) (10)

C) *La fecha*

La fecha de las leyes aragonesas es la de su promulgación por el Presidente de la Comunidad Autónoma, descartándose las otras tres posibles fechas de las leyes: la de su aprobación parlamentaria, la de su publicación en el periódico oficial o la de su entrada en vigor. Este aspecto formal de las leyes será examinado más adelante (11).

La combinación del número y de la fecha de la ley hacen que el resultado sea antropofóbico (12). Tras el número de la ley viene el año, expresado en cifras, separados por una barra inclinada. El año se separa del día y del mes por una coma. Después de ésta aparece el día, en número, la preposición «de» y el nombre del mes, en letra. Así se expresa:

Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud

La forma de expresar la fecha es contraria al lenguaje hablado y escrito; es una pura convención que quizá fuese bueno modificar adoptando alguno de los modelos latinos. Así, en Italia, la ley con su fecha va seguida de su número, lo que hace que su enunciado sea más natural e inteligible. El ejemplo anterior, quedaría así:

Ley de 21 de abril de 1989, n.º 2. Servicio Aragonés de Salud

En Francia el número de la ley se expresa con un número formado por las dos últimas cifras del año en curso y el número de orden que corresponde a la ley en ese año, separados por un guión. De tal modo que el ejemplo se expresaría así:

(10) En el ordenamiento jurídico estatal los decretos legislativos se numeraban con el número correspondiente al orden de los decretos, sin comenzar una serie numérica propia, como si se hacía y hace con el otro tipo de normas gubernamentales con rango de ley procedentes del Gobierno de la Nación, los decretos-leyes (así, p. ej., el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental, no estaba precedido de 1301 decretos legislativos en el año 1986, sino de tal cifra de reales decretos). A partir del año 1992, el Estado ha empezado a abrir una serie numérica con los decretos legislativos de cada año (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana).

(11) *Vid. infra* § VIII.3.

(12) Así lo ha calificado P. SALVADOR CODERCH, «El título de las leyes», en GRETTEL, *La forma ...*, p. 35.

Ley 89-2 de 21 de abril de 1989

que se aleja del lenguaje natural y se aproxima a la forma española (y aragonesa) de numerar y fechar las leyes, aunque la fecha se cita de modo normal (13). En mi opinión el modo italiano es el más natural ya que se expresa la fecha como se hace en el lenguaje cotidiano y no se renuncia a dar un número de orden a la ley, para individualizarla y citarla (14).

C) *Indicación del contenido o finalidad de la ley*

El cuarto elemento del título de las leyes es la indicación de su contenido u objeto. En sentido estricto esta indicación es el título o nombre de la ley, ya que los restantes elementos del título se refieren al número y fecha de la ley.

En el ordenamiento jurídico aragonés, el nombre de la ley figura al final del título, tras su número y fecha, separada de esta, normalmente, por la preposición «de» o «sobre», sin que se pueda inducir una regla de uso de una u otra partícula (15). Por ejemplo:

Ley 10/1989, de 14 de diciembre, *de* Protección de menores.

Ley 6/1987, de 15 de abril, *sobre* Mancomunidades de Municipios.

Aunque hay ejemplos de uso inapropiado de estas palabras de unión:

Ley 2/1988, de 25 de abril, *sobre* la reforma de la Ley del Consejo Asesor de RTVE en Aragón

título en el que hubiese sido más apropiado decir «...de reforma...».

La regla de oro al titular las leyes es que el nombre de la ley debe expresar con claridad y precisión la materia regulada. Esta regla se completa

(13) Vid. P. SALVADOR CODERCH, «El título de las leyes», en *La forma...*, pp. 36-39 y en *Curso...*, pp. 56-59, que expone, además la forma de fechar y citar las leyes en los países de cultura germánica y anglosajona, muy alejados del mundo cultural jurídico latino.

(14) P. SALVADOR CODERCH, «El título de las leyes», en *La forma...*, pp. 39-40 y en *Curso...*, pp. 59-60 indica que caben otras numeraciones de las leyes que no responden al criterio del orden cronológico anual, sino a otros conceptos materiales. Así, se numeran las leyes modificativas, las leyes sucesivas, las leyes seriadas, las leyes parciales, las leyes medida y las leyes temporales. El añadir un número al cronológico de la ley supondría una acumulación poco práctica. De los casos citados, en la praxis aragonesa se numeran las leyes seriadas, paradigmáticamente las leyes presupuestarias, que hacen referencia al año o periodo de las mismas, v.gr., Ley 3/1991, de 10 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1991.

(15) A diferencia de otros ordenamientos, en los que se emplea «de» cuando la ley agota la materia de que trata, o la preposición «sobre», cuando regula parcialmente una materia. Vid. P. SALVADOR CODERCH, «El título de las leyes», en GRETTEL, *La forma...*, p. 69.

con otra de tipo práctico: es preferible un título corto a uno largo (16). Un título largo no siempre garantiza la precisión y exactitud. P. SALVADOR CODERCH ha señalado que el título legal debe ser único para cada ley, preciso, exacto y completo, gráfico, expresivo, fácil de recordar, breve y concreto (17). Los títulos de las leyes aragonesas no siempre cumplen todas estas características ideales.

Así, el título debe ser único. Éste es un rasgo que no se descuida en la práctica aragonesa, con alguna excepción, ya que en el sistema normativo aragonés coexisten dos leyes con títulos similares:

Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón

Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad

que no son leyes que pertenezcan a un mismo grupo o serie, pese a denominarse parcialmente del mismo modo.

El requisito de la «unicidad» implica que las leyes seriadas o las que pertenecen a un mismo grupo normativo, por ser modificativas de otras anteriores o parciales respecto a una materia, deben indicar su relación con un nombre parcialmente común.

Ejemplo arquetípico de leyes seriadas son las leyes anuales de presupuestos. En todas ellas se indica en su nombre que son de «Presupuestos», aunque en la primera ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma se califican como «Presupuestos *Generales*», sin duda por inercia con las leyes estatales de presupuestos generales:

Ley 5/1983, de 28 de septiembre, de *Presupuestos Generales* de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1983;

a partir de la ley de presupuestos para 1984, todas se han denominado de Presupuestos de la Comunidad Autónoma (18).

Es práctica habitual, y correcta, el que las leyes modificativas de otras expresen en su título tal carácter. Así,

(16) L. BLANCO DE TELLA, «Anomalías técnicas formales en textos legales y reglamentarios», *Actualidad Administrativa*, núms. 37-38 (1989), p. 2299, sintetiza que en materia de denominaciones, el principio rector ha de consistir en lograr la máxima concisión posible. En su opinión la denominación ideal sería la que no precisa ni admite abreviatura alguna, impidiendo su deformación, como sucede con las que se forman acudiendo a un adjetivo único (Ley de 8 de febrero de 1946, Hipotecaria).

(17) P. SALVADOR CODERCH, «El título de las leyes», en GRETEL, *La forma...*, pp. 41-46 y en *Curso...*, pp. 61-67.

(18) Leyes 5/1984; 1/1985; 2/1986; 1/1987; 1/1988; 5/1989; 11/1989; 3/1991. La denominación correcta para referirse al presupuesto de la Comunidad es en singular y sin el adjetivo «generales». *Cfr.* art. 55 EAA. y art. 31 y ss. de la Ley de Hacienda.

Ley 2/1991, de 4 de enero, *de Modificación* de la Ley de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón

Pero no siempre se emplea el verbo modificar o el sustantivo modificación, por ej.:

Ley 2/1988, de 25 de abril, *sobre la reforma* de la Ley del Consejo Asesor de RTVE en Aragón

Incluso hay casos en los que se omite, en el título, la ley objeto de la modificación:

Ley 3/1986, de 4 de julio, *de modificación parcial de las tasas* por prestación de los servicios del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes para 1986,

ley que modificó la Ley 2/1986, de 7 de marzo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1986, norma que había establecido en su anexo la tarifa de las tasas de la Comunidad.

El nombre de la ley debe ser breve. Al titular las leyes se debe tener presente que los buenos títulos deben ser breves. Los títulos largos son desechados en la práctica, que se encarga de «rebautizar» la ley con un alias o sobrenombre.

Ejemplos de títulos cortos son:

Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón.

Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón.

Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios.

Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud.

Ley 3/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de la Tercera Edad.

Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad.

Hay títulos largos necesarios para indicar la materia regulada:

Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón,

conocida con el sobrenombre de Ley del Presidente o con la abreviatura Ley 3/1984.

No faltan ejemplos de títulos excesivamente largos:

Ley 7/1985, de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera de su territorio, en la vida social y cultural de Aragón;

Ley 1/1986, de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón;

con el riesgo de ser un título equívoco; p. ej.,

Ley 1/1990, de 26 de febrero, por la que se conceden a la Diputación General de Aragón un suplemento de crédito y un crédito extraordinario, por importes respectivos de 219.970.000 y 100.000.000 de pesetas, para

subvenciones destinadas a los programas de «Fomento del Empleo» y «Apoyo a la PYME»,

ya que las subvenciones parece que tendrán como beneficiarios los citados programas presupuestarios(19), cuando son créditos presupuestarios para esos programas, como queda correctamente reflejado en otra ley del mismo año para una finalidad similar:

Ley 10/1990, de 9 de noviembre, por la que se concede a la Diputación General de Aragón un suplemento de crédito por importe de 130.000.000 (ciento treinta millones) de pesetas con destino al programa «Fomento del Empleo».

El título debe ser gráfico, expresivo y mnemotécnico. Esto implica evitar la jerga jurídica o del foro, sin rehusar de los tecnicismos. No obstante se debe evitar ser excesivamente originales, como sucede en el siguiente ejemplo:

Ley 3/1987, de 10 de marzo, del *Banco* de Tierras,

que no denota, ni al especialista, el contenido de la ley; y es equívoco, porque parece que se regula una entidad financiera, cuando reguló (20) parcialmente la reforma agraria en Aragón.

Hemos predicado que el nombre de la ley debe ser corto. Esta regla obliga a eliminar las referencias innecesarias que aparecen en los títulos legales. Es común que el legislador haga indicaciones normativas en el título, es decir, expresa lo que hace con el objeto de la ley: regular, ordenar, establecer, disponer, crear, etc. Todas las leyes, por definición, regulan algo. Con cierta frecuencia encontramos estas menciones en los títulos de las leyes aragonesas, con diversas variedades. Así encontramos las siguientes expresiones:

— por la que se determina:

(19) A parte de la falta incorrección de la forma impersonal «...se conceden...», que debería figurar en tercera persona del singular.

(20) Ley polémica de la I Legislatura, que fue derogada por la última Ley de la II, la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad. G. GARCÍA CANTERO coincide en la crítica de la denominación de la ley derogada. El director del Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza ha dicho que «ciertamente era dasafortunada la introducción de nomenclatura mercantil en una ley agraria, es verdad que hay un banco agrícola, pero la expresión “Banco de tierras” suponía dar un sentido traslativo y acomodaticio al término que, como institución mercantil, está plenamente perfilado. Menos reservas hay que hacer a la expresión “Patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón”. La palabra patrimonio parece utilizada en su sentido técnico». Vid. «Legislación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón», en AA.VV., *Derecho agrario autonómico*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1992, pp. 84-85.

Ley 1/1983, de 28 de septiembre, *por la que se determina* la Sede de las Cortes de Aragón

— por la que se regula / reguladora:

Ley 2/1983, de 28 de septiembre, *por la que se regula* la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón

Ley 4/1984, de 26 de junio, *reguladora* del Consejo Asesor de RTVE en Aragón

Ley 7/1984, de 27 de diciembre, *reguladora* de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón

Ley 4/1985, de 27 de junio, *reguladora* del Justicia de Aragón

Ley 5/1985, de 20 de noviembre, *reguladora* del Tribunal Económico-Administrativo de la Administración Autónoma de Aragón

Ley 8/1985, de 20 de diciembre, *reguladora* de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio

Ley 1/1991, de 4 de enero, *reguladora* de las Cajas de Ahorro de Aragón

— de declaración / por la que se declara:

Ley 2/1990, de 21 de marzo, *de declaración* de Monumentos naturales de los glaciares pirenaicos

Ley 5/1991, de 8 de abril, *de declaración* de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo de Ebro

Ley 1/1984, de 16 de abril, *por la que se declara* «Día de Aragón» el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge

Ley 14/1990, de 27 de diciembre, *por la que se declara* el Parque de la Sierra y Cañones de Guara

— de ordenación:

Ley 4/1987, de 25 de marzo, *de ordenación* de la acción social

Ley 9/1989, de 5 de octubre, *de ordenación* de la actividad comercial en Aragón

— relativa a:

Ley 13/1990, de 21 de diciembre, *relativa* a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca

— de creación / de creación, organización y control:

Ley 6/1985, de 22 de noviembre, *de creación* del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón

Ley 8/1987, *de creación, organización y control parlamentario* de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión

— sobre la reforma:

Ley 2/1988, de 25 de abril, *sobre la reforma* de la Ley del Consejo Asesor de RTVE en Aragón

— de medidas:

Ley 1/1986, de 20 de febrero, *de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Por contra, es conveniente que en las leyes modificatorias de otras figure la mención a ese carácter, como se hace en la práctica del legislador aragonés:

Ley 2/1991, de 4 de enero, *de modificación de la Ley de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón*.

El legislador aragonés no incurre en el error de calificar las leyes que establecen un ente instrumental como de creación. Así,

Ley 26/1985, del Consejo de la Juventud de Aragón

Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud

Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento.

No obstante, podemos encontrar ejemplos «de creación», alguno de ellos con un exceso de palabras:

Ley 6/1985, de 22 de noviembre, *de creación del Instituto del suelo y la Vivienda de Aragón*

Ley 8/1987, *de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión*

en los que se podría haber suprimido lo que figura en cursiva.

En algunas denominaciones de leyes aragonesas se emplean abreviaturas o siglas:

Ley 4/1984, de 26 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Aragón.

Ley 1/1990, de 26 de febrero, por la que se conceden a la Diputación General de Aragón un suplemento de crédito y un crédito extraordinario, por importes respectivos de 219.970.000 y 100.000.000 de pesetas, para subvenciones destinadas a los programas de «Fomento del Empleo» y «Apoyo a la PYME»;

debería evitarse su uso, sin perjuicio de su empleo en citas.

2. Principio de competencia

A) Referencias a Aragón o a la Comunidad Autónoma de Aragón

Las leyes aprobadas por el Parlamento aragonés no hacen referencia en su título al órgano de producción o titular de la potestad legislativa (las Cortes de Aragón) ni al ordenamiento jurídico aragonés, al que se incorporan. No se titulan las leyes así, por ejemplo:

Ley de las Cortes de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social;

ni

Ley aragonesa 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social

Sin embargo, es frecuente que el nombre de las leyes incorpore las siguientes referencias: *Comunidad Autónoma de Aragón* (22 casos) (21); *de Aragón* (12 casos) (22); *Diputación General de Aragón* (6 supuestos) (23); *aragonés* (en 5) (24); *Cortes de Aragón* (5 casos) (25); *en Aragón* (3 casos) (26); *Comunidad Autónoma* (2 casos) (27); *Comunidad* (1 caso) (28); *Administración Autónoma de Aragón* (1 caso) (29). De las setenta y cinco leyes examinadas, cuarenta y siete (el 62,66 %) incorporan en su nombre alguna de las anteriores menciones.

En muchos de estos casos no está justificada la referencia a la Comunidad Autónoma, o al país o región (Aragón), o el uso del gentilicio (aragonés). Dado el criterio general de eficacia territorial de las normas de la Comunidad Autónoma (art. 9 EAA), es innecesario identificar la ley como aragonesa para especificar su ámbito territorial de eficacia. Además no se sigue un criterio uniforme. Podría estar justificado utilizar el gentilicio para precisar el carácter de una entidad u organismo, sobre todo cuando coexisten otros con una denominación parcialmente coincidente en otros ordenamientos jurídicos autonómicos o en el estatal, precisamente como elemento diferenciador, p. ej.:

Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto *Aragonés* de Fomento

Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda *de Aragón*.

(21) Leyes 5/1983; 3/1984; 5/1984; 8/1984; 1/1985; 8/1985; 1/1986; 2/1986; 4/1986; 5/1987; 1/1988; 5/1989; 11/1989; 12/1989; 5/1990; 11/1990; 12/1990; 13/1990; 2/1991; 3/1991; 4/1991.

(22) Leyes 2/1984; 3/1985; 6/1985; 7/1985; 6/1986; 7/1986; 8/1986; 7/1987; 1/1989; 9/1990; 1/1991.

(23) Leyes 6/1984; 9/1987; 6/1989; 1/1990; 6/1990; 10/1990.

(24) Leyes 7/1985; 2/1989; 3/1990; 4/1990; 7/1990.

(25) Leyes 1/1983; 2/1983; 4/1983; 7/1984; 4/1988.

(26) Leyes 4/1984; 2/1988; 9/1989.

(27) Leyes 3/1983; 1/1987.

(28) Ley 6/1991.

(29) Ley 4/1988.

Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón (30).

El criterio que debería adoptarse es el de evitar, en lo posible, la incorporación de referencias a la Comunidad Autónoma o a Aragón en el título de las leyes aprobadas por el Parlamento territorial. Hay ejemplos pintorescos como la última ley aprobada durante la II Legislatura, que se alude a la Comunidad «a secas»:

Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad que debería denominarse de la Comunidad Autónoma de Aragón, o, mejor, suprimir la alusión «de la Comunidad».

Por contra, los decretos legislativos si hacen referencia en su título al órgano de producción, al sujeto del que procede la norma. Así, el Decreto Legislativo 1/1992, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, (...). Sin embargo, la denominación del órgano de producción es incorrecta ya que el órgano habilitado por la ley delegante es la Diputación General, denominación estatutaria del órgano superior colegiado de gobierno y no la Diputación General de Aragón, conjunto formado por el Gobierno más su Administración pública (31).

B) *La cita de las leyes*

La referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón, al ordenamiento jurídico aragonés o al órgano de producción si debe aparecer en la cita de las leyes como sucede en las obras doctrinales o en la jurisprudencia constitucional, como elemento identificador y diferenciador en el Derecho comparado de las Comunidades Autónomas. Caben diversas formas de citar, por ejemplo, con el gentilicio o el nombre del Parlamento tras la palabra ley con la preposición «de» o entre paréntesis. Así, la

(30) Por ejemplo, en el sistema normativo español existen nueve leyes sobre los Consejos Económico y Sociales: la estatal (Ley 21/1991); la canaria (Ley 8/1990); la castellano-leonesa (Ley 13/1990); la asturiana (Ley 10/1988); la riojana (Ley 3/1989); la vasca (Ley 4/1984); la extremeña (Ley 3/1991) y la madrileña (Ley 6/1991). Todas estas leyes sólo se diferencian en su título, a parte de su número y fecha por el uso del gentilicio o la referencia a la Comunidad Autónoma respectiva, salvo la estatal, que no califica en su título al consejo.

(31) Este mismo uso impropio de la denominación del órgano colegiado de gobierno aparece en los reglamentos aprobados por decreto (cfr. arts. 14.d) y 15 de la Ley 3/1984), cuestión que se agrava con la tendencia que se aprecia en la normativa aragonesa a referirse a la Diputación General como Consejo de Gobierno. Sobre la cuestión terminológica, vid. M. GIMÉNEZ ABAD: «La Diputación General de Aragón. El Gobierno y la Administración», en la obra colectiva por él dirigida, *La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones políticas y administrativas*, IberCaja, Zaragoza, 1990, pág. 161.

Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social

sería citada como

Ley aragonesa 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social

Ley (aragonesa) 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social

Ley de las Cortes de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social

Ley (Cortes de Aragón) 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social.

III. EL PREÁMBULO

Es una práctica arraigada que las leyes aragonesas incluyan un «proemio» entre la fórmula promulgatoria y la parte dispositiva o articulado, bajo la denominación «exposición de motivos» o la de «preámbulo», o bien que aparezca innominado.

De las leyes examinadas, sólo dos (32) aparecen sin texto introductorio alguno. Las restantes cuentan con dicho exordio. En estas predomina el rótulo «exposición de motivos» (treinta y ocho casos) (33); con la denominación «preámbulo» aparecen dieciséis leyes (34); y, por último, con parte introductoria innominada, hay dieciocho casos (35). Las primeras leyes aragonesas, las de los años 1983 y 1984, contaban con un texto introductorio innominado; a partir del año 1985 se introduce la práctica de que figure bajo el epígrafe «exposición de motivos», con alguna vacilación, en la que se adopta el nombre «preámbulo». Tipográficamente, cuando aparecen estas expresiones, figuran en letras capitales, y centradas respecto a la columna (36).

(32) Ley 1/1988, de 25 de abril, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1988 y la Ley 13/1990, de 21 de diciembre, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca.

(33) Leyes 6/1984; 1, 2, 4, 5, 6 y 7 de 1985; 1, 2, 3, 4 y 5 de 1986; 1, 2, 3 y 4 de 1987; 2 y 3 de 1988; 2, 3, 6, 7, 8, 10 y 12 de 1989; 1, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12 y 14 de 1990; 4, 5 y 6 de 1991.

(34) Las leyes del año 1985 números 3 y 8; del año 1987, la 6, 7, 8 y 9; del año 1988, la 4; del año 1989, la 1, 5, 9 y 11; del año 1990, la 2 y 9; y, del año 1991, la 1, 2 y 3.

(35) Leyes 1, 2 y 3 de 1983; 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9 de 1984; 6, 7 y 8 de 1986; 5 de 1987; 4/1989 y, la 7 de 1990.

(36) Pero no siempre es así; en las leyes 2 y 3/1988, la expresión «exposición de motivos» aparece en letra cursiva, con las iniciales mayúsculas.

1. *Cuestión terminológica: ¿exposición de motivos o preámbulo?*

La vacilación en la denominación se debe a una confusión del legislador aragonés. Los artículos 122 y 137 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 19 de noviembre de 1992 (RCA), en sede de la regulación del procedimiento legislativo común, establecen que:

Art. 122.— *Presentación.*

«Los *proyectos de ley* remitidos por la Diputación General de Aragón (*sic*) irán acompañados de una *exposición de motivos* y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. (...).

Art. 137.— *Documentación a acompañar.*

«Las *proposiciones de ley* deberán ir acompañadas de una *exposición de motivos* y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas» (37).

Por su parte, el art. 130.3 RCA, al regular el debate de la Comisión, dispone que:

«Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la *exposición de motivos* se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare *incorporarla como preámbulo de la ley*».

Según el RCA, habría que utilizar la denominación «exposición de motivos» para la parte no articulada de una iniciativa legislativa, gubernamental, parlamentaria o popular, y reservar el rótulo «preámbulo» para dicha parte del texto legal aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón (38).

La exposición de motivos es el antecedente o pre-texto del preámbulo. La incorporación de aquél es preceptivo en los proyectos y proposiciones de ley. En cambio, la presencia de preámbulo en las leyes aprobadas por la Cámara se debe a la decisión de ésta de incorporar la exposición de motivos, enmendada o no. Hecha esta precisión terminológica, examinaremos por separado esta parte inarticulada de los proyectos y de las leyes.

(37) La iniciativa legislativa gubernamental corresponde, valga la redundancia, al Gobierno, es decir, en la terminología del EAA, a la Diputación General (art. 15.2), no a la Diputación General de Aragón, esto es, al conjunto del Ejecutivo más su Administración Pública vicarial. Esta confusión terminológica, tomando el todo por la parte, es muy frecuente en las leyes aragonesas, y todavía más en los reglamentos y en la práctica administrativa. *Vid. supra* nota 31.

(38) La regulación del RCA es un trasunto del art. 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Hay que recordar que el art. 88 CE impone que los proyectos de ley aprobados por el Consejo de Ministros vayan acompañados de una exposición de motivos.

2. *La exposición de motivos*

En sentido estricto la exposición de motivos debe acompañar a todo proyecto o proposición de ley. El redactor de la exposición es el sujeto que ejerce la iniciativa legislativa: el Gobierno (la Diputación General), si es un proyecto de ley; la Cámara, si es una proposición de ley (39).

La inobservancia de la obligación de acompañar los proyectos y proposiciones de ley con una exposición de motivos y otros antecedentes es un vicio de forma que no acarrea la invalidez del procedimiento legislativo, es un vicio subsanable. En el caso de la iniciativa legislativa popular está prevista la subsanación de esta omisión. La ley reguladora (Ley 7/1984), exige que el escrito de presentación que inicia el procedimiento, debe contener el texto articulado de la proposición de ley, precedido de un exposición de motivos, y, además, una exposición detallada de las razones que aconsejen la tramitación y aprobación por las Cortes de Aragón de la proposición de ley (art. 4.1). La falta de estos requisitos es causa de inadmisión de la proposición de ley, pero subsanable (art. 5.2).

En el procedimiento legislativo la exposición de motivos tiene el tratamiento de un artículo (art. 123.6 RCA). Las enmiendas que se presentan a la exposición de motivos se discuten al final del articulado, si la Comisión decide incorporarla como preámbulo de la ley (art. 130.3 RCA).

SANTAMARÍA PASTOR ha señalado las dificultades de tramitación que tiene la incorporación de una exposición de motivos a una ley aprobada (40). El Parlamento no es un órgano que deba interpretar o hacer una reflexión dogmática sobre unos mandatos imperativos emitidos por él mismo; además, la carga de consenso o pacto que incorporan las leyes en muchas ocasiones hace que la práctica política no case con la técnica de las exposiciones de motivos.

(39) Respecto a las proposiciones de ley, el trámite de la toma en consideración hace que el sujeto ejerciente de la iniciativa sea la Cámara parlamentaria.

(40) J.A. SANTAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 88», en *Comentarios a la Constitución española*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Cívitas, 2.ª ed., Madrid, 1985, pp. 1271-1272.

3. *El preámbulo*

- A) *No es obligatoria su incorporación a la ley aprobada; pero si aparece, es parte de la ley*

Como ya hemos dicho, la obligatoriedad de incluir o no de preámbulo no está establecida por ninguna norma, sino que es una decisión de la Comisión parlamentaria y, en último caso del Pleno de las Cortes de Aragón. Pero si se incluye, hay que tener en cuenta que es parte de la ley, y como tal, es objeto de enmiendas y votación. Formalmente aparece publicado como parte de la ley, tras el título y entre la fórmula promulgatoria y la parte articulada.

- B) *Valor o función del preámbulo*

La doctrina mayoritaria niega que el preámbulo tenga valor normativo. Es la parte expositiva de la ley por oposición al articulado, que es la parte dispositiva con valor normativo (41).

Bajo los regímenes totalitarios y autoritarios se ha intentado otorgar al preámbulo valor normativo, incluso superior al texto articulado porque garantizaba la aplicación del Derecho dentro de las directrices políticas del Estado fascista (42).

En nuestro ordenamiento el preámbulo tiene valor interpretativo, como criterio teleológico (art. 3.1 CC), pero no como canon interpretativo prevalente sobre los demás criterios interpretativos.

Dado el carácter expositivo, no dispositivo del preámbulo, en caso de discrepancia entre el preámbulo y el texto articulado debe prevalecer éste. En ocasiones se producen discrepancias entre la parte introductoria y la parte normativa de la ley, ya que la concordancia entre una y otra puede

(41) F.J. EZQUIAGAGANUZAS: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y de los preámbulos», *RVAP* 20 (1988), pp. 27-49; M. MARTÍN CASALS: «Preámbulo y disposiciones directivas», en GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 77-80 y en GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, pp. 77-80

(42) Además de los trabajos citados en la nota precedente, *vid.* F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación» *REDC* 33 (1991), pp. 53-54 y 56, que señala que la publicación de las exposiciones de motivos acompañando el texto de las leyes fue una práctica habitual de la legislación franquista que se ha transmitido inopinadamente a la legislación postconstitucional, sin reparar en su posible inadaptación, porque la práctica había tomado carta de naturaleza, resultando tan normal a los ojos de juristas y funcionarios.

ser rota en el *iter* legislativo al enmendar algún artículo y no modificar correlativamente las menciones en el preámbulo. No faltan ejemplos de discordancias de este tipo en la legislación aragonesa; así, en la exposición de motivos de la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad, se dice que entre las modalidades de adjudicación de tierras en propiedad se establece una fase de acceso diferido a la propiedad, "de duración comprendida entre los ocho y quince años", plazo que concordaba con lo establecido en el texto de la proposición de ley, pero en el artículo 33 el periodo de duración del acceso diferido a la propiedad quedó fijado entre un mínimo de cinco años y un máximo de diez, tras una enmienda. Sin advertir esta discordancia se publicó la ley con su exposición de motivos (43).

En este momento es oportuno referirse a la única norma gubernamental con fuerza de ley del sistema jurídico aragonés. El Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón incluía un anexo en el que se establecían las clases de especialidad de los cuerpos y escalas con rango reglamentario, según se indicaba en la exposición de motivos del propio Decreto legislativo. La merma de la seguridad jurídica que provocaba esta deficiente técnica normativa motivo que el Justicia de Aragón recomendase a la Diputación General que desglosase ambas normas jurídicas, ya que tenían diferente rango normativo (44). Por Decreto 126/1991, de 1 de agosto, fue atendida la sugerencia del Justicia de Aragón. Se da la paradoja de un preámbulo en una norma de rango legal que ha quedado sin contenido en la referencia al rango del anexo que acompañaba al articulado, pero que no puede ser suprimido formalmente porque no puede ser derogado, ya que nunca ha estado en vigor.

Esta reflexión sirve para todos los preámbulos, que aunque aprobados y publicados como parte de las leyes, nunca entran en vigor y nunca pueden ser derogados. Lo que sucede es que pueden ser asumidos o no por el legislador expresamente, pero siempre juegan como una antecedente histórico y legislativo (art. 3.1 CC). Esto último se aprecia en la Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho civil de Aragón, cuyo artículo 1 declara que por esa Ley «(...) se adopta e integra en el Ordena-

(43) F. SANTAOLALLA LÓPEZ («Exposiciones de motivos de las leyes...», pp. 62-62) opina que esta anomalía es una manifestación de la incongruencia de las exposiciones de motivos con el procedimiento parlamentario, y una de las razones para su supresión en los proyectos legislativos.

(44) El texto de las consideraciones del Justicia de Aragón sobre el citado Decreto legislativo puede verse en el *BOCA* núm. 2, de 16 de septiembre de 1991; corrección de errores en *BOCA* núm. 4, de 14 de octubre de 1991.

miento jurídico aragonés el *texto normativo* de la ley 15/1967, de 8 de abril, con las modificaciones que seguidamente se establecen». No se asume el preámbulo de la Ley 15/1967; como expresamente se dice en el preámbulo de la Ley 3/1985, queda excluido de la vigente Compilación (45).

C) *Contenido del preámbulo*

El rasgo que predomina en el preámbulo (y en su antecedente lógico, la exposición de motivos) es el subjetivismo de su redactor. El tono y contenido de esta parte introductoria podría venir determinado por el posible destinatario del mismo. GARRIDO FALLA (46) ha señalado que la exposición de motivos en el *iter* legislativo, puede concebirse: 1) como la explicación de una comisión técnica redactora de un anteproyecto dirigida al Gobierno que ha de aprobarlo y convertirlo en un proyecto de ley; 2) como la explicación o justificación del Gobierno ante el Parlamento; y, 3) en fin, como explicación del legislador ante los destinatarios de la norma, que han de obedecerla, cumplirla o aplicarla. Sin embargo, el cambio de destinatario en el proceso legislativo no provoca que el texto introductorio cambie, ya que hay una tendencia a mantener el texto, con eventuales enmiendas.

Alguna de estas concepciones subyace en las referencias que las exposiciones de motivos hacen tales como «el presente proyecto de ley» otras expresiones equivalentes ya que se trata de un texto *in fieri*, que no ha sido depurado vía enmienda parlamentaria. Si esta operación es gravosa, la otra solución es evitar su inclusión desde el principio, para eliminar las contradicciones lingüísticas y evitar la perplejidad que causan en el lector de los boletines oficiales. Este remedio supone un menoscabo del valor, al menos simbólico, del Parlamento. Para SANTAOLALLA LÓPEZ es una nueva manifestación de la incongruencia de las exposiciones de motivos con el procedimiento legislativo (47).

No faltan ejemplos de esta anomalía en las leyes aragonesas. En el

(45) Pero en ningún caso puede calificarse de dudosa la vigencia del preámbulo de la Ley 15/1967, como hace A. EMBID IRUJO : *Código de legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Oroel, Zaragoza, 1987, p. 814 (nota), ya que el preámbulo nunca ha estado vigente ni puede ser derogado por tal razón y porque procede de una ley estatal que no puede ser derogada por el legislador territorial. Por esta última razón, incidentalmente, señalamos la dudosa la derogación de la disposición adicional de la Ley 15/1985 efectuada por la disposición derogatoria de la Ley aragonesa 3/1985.

(46) F. GARRIDO FALLA: «Comentario al Preámbulo», en *Comentarios a la Constitución española*, Cívitas, 2.^a ed., Madrid, 1985, pp. 17-18

(47) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Exposiciones de motivos de las leyes...», pp. 61-62

preámbulo de la Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil de Aragón, podemos leer:

«Por ello, la *Diputación General* de Aragón, en cumplimiento de los compromisos que asumió en su día, *presenta ahora a las Cortes* de Aragón este *proyecto de ley* (...)»

en el que queda reflejada la función del preámbulo como justificación del Gobierno ante el Parlamento y la incongruencia de hablar de proyecto de ley en la parte expositiva de una ley aprobada y perfeccionada (48).

Es una tarea difícil establecer reglas sobre el contenido que deberían tener los preámbulos de las leyes, si se mantiene la conveniencia de su existencia. Quizá la única sea el procurar la brevedad del mismo, para evitar caer en la palabrería hueras y en la literatura fácil.

Más fácil es delimitar en sentido negativo lo que no debe figurar en esta parte de la ley o el tono que se debe evitar. MARTÍN CASALS (49) ha resumido en tres brocardos los contenidos impropios del preámbulo de la ley, en cuanto que es parte de ésta: *lex iubeat, non suadeat* (la ley ordena, no persuade); *lex iubeat, non doceat* (la ley manda, no enseña); y *lex iubeat, non laudat* (la ley manda, no alaba).

En las leyes aragonesas encontramos ejemplos de los tres tipos. El legislador prescribe conductas, no persuade. Deben evitarse manifestaciones que intenten convencer a los destinatarios, como por ejemplo:

Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos:

«En Aragón, pese a los nuevos criterios constitucionales y la general aplicación supletoria del Código civil, en el ámbito de la doctrina y de los profesionales del Derecho *existen fundadas dudas* acerca de si los hijos adoptivos tienen o no en este ordenamiento jurídico iguales derechos y obligaciones que los hijos biológicos.

De ahí la conveniencia y oportunidad de esta Ley que trata de establecer esa total equiparación, *respondiendo con ello a una necesidad social hoy generalmente sentida*»

Ley 3/1989, de 21 de abril, del himno de Aragón:

«*Parece conveniente en el momento actual* completar el acervo de símbolos identificativos de la Comunidad Autónoma, aprobándose el Himno oficial de Aragón». [Los subrayados son nuestros].

En los preámbulos deben evitarse datos enciclopédicos o exposiciones

(48) Otros ejemplos de referencias a proyecto de ley en la exposición de motivos de textos legales aprobados se pueden encontrar en las leyes 5/1983, 1/1985, 2/1986 y 1/1987, todas ellas de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

(49) M. MARTÍN CASALS: «Preámbulo y disposiciones directivas», en GRETTEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 82-87 y en GRETTEL, *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, pp. 86-95.

doctrinales, ya que el legislador no es el ilustrado docente del pueblo. Así, deben evitarse las referencias históricas; por ejemplo,

Ley 1/1984, de 16 de abril, por el que se declara «Día de Aragón» el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge:

«Es indudable que, desde el siglo XIII, tanto la Monarquía aragonesa como el Ejército del Reino adoptaron el Patronazgo de San Jorge. Ello parece lógico en ese momento de la Reconquista, dadas las connotaciones militares que el Santo reunía. A partir de entonces empiezan a proliferar iglesias dedicadas al Mártir y las tropas aragonesas adoptan sus símbolos, especialmente a partir de la batalla de Alcoraz, cuyo relato recoge el historiador aragonés Jerónimo Zurita en sus *Anales*.;

o los datos científicos:

Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara:

(...). Entre la fauna destaca la existencia de áreas de cría de grandes aves rapaces, como el buitre leonado y el quebrantahuesos; hoy prácticamente desaparecidos del continente europeo. Entre la vegetación es particularmente notoria la existencia, en su límite meridional pirenaico, del pino negro (*pinus uncinata*) y del haya (*fagus sylvatica*), así como de bosquetes de abeto (*abies alba*) en su localización más meridional de Europa. También destaca la riqueza de endemismos de la flora de cantiles y gleras: *Aquilegia viscosa subs. guarensis*, *linaria alpina subs. guarensis* y otros».

También hay que evitar el tono retórico que intente alabar a los destinatarios para lograr su asentimiento. Así, por ejemplo habría que evitar expresiones como las siguientes:

Ley 5/1986, de 17 de noviembre, de salud escolar:

«A tal efecto, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón entiende necesaria la potenciación de las acciones conducentes a alcanzar el más alto grado posible de bienestar y, por ello, la promoción de la salud durante uno de los períodos de mayor transcendencia para el individuo y la Comunidad como es la etapa escolar».

Con frecuencia uno de los contenidos que aparece en los preámbulos es la referencia a la competencia o títulos competenciales constitucionales y estatutarios en los que se apoya el legislador autonómico para regular la materia. De las setenta y cinco leyes examinadas, en dieciocho casos se indica el título competencial del Estatuto de Autonomía que habilita para la

intervención legislativa (50) (el 24%) y en catorce supuestos se expresa el precepto estatutario que desarrolla o ejecuta la ley (51) (el 18,66%); la suma de estos cifras arroja un resultado de treinta y dos casos en los que el preámbulo de la ley se refiere al título competencial o precepto estatutario ejecutado, lo que representa el 42,66% de las leyes.

Es innecesario fijar en el preámbulo de la ley la competencia que se ejerce. Si la Comunidad Autónoma es titular de una materia, y sobre ella tiene la potestad legislativa, el Parlamento no tiene porqué concretar la habilitación competencial que da cobertura a sus actos legislativos. Es más, la referencia expresa al título competencial puede acarrear problemas ya que puede ser incorrecta o inapropiada y dar lugar a la impugnación de la constitucionalidad de la ley, ya que da pistas sobre la insuficiencia o inexistencia de título. En la práctica, cuando es dudosa la cobertura de título competencial, el preámbulo silencia referencia alguna a un precepto concreto del Estatuto, o bien hace una referencia global al Estatuto de Autonomía.

IV. LAS DISPOSICIONES DIRECTIVAS

Es práctica habitual que la parte dispositiva o articulado de las leyes aragonesas comience con unos preceptos en los que se indica su finalidad u objeto, el ámbito material, territorial, material y temporal de las leyes, normalmente bajo el epígrafe «Título preliminar». L. BLANCO DE TELLA (52) cuestiona cuál es la función de las disposiciones preliminares agrupadas bajo el «Título Preliminar» las razones que determinan la incorporación de un título preliminar a la estructura de las leyes.

La doctrina califica a esta parte de la ley como «disposiciones directivas» n sentido amplio. Así M. SÁNCHEZ MORÓN (53) señala que las disposiciones directivas pueden ser, según el orden sistemático en que de-

(50) Leyes 4/1984 (art. 36.3 y 4 EAA); 2/1985 (art. 35.19, sic); 3/1985 (art. 35); 4/1985 (arts. 33 y 34); 6/1985 (art. 35.1, sic); 5/1986 (art. 35.20, sic); 6/1986 (art. 35.1.16, 36.1.g); 7/1986 (art. 35.1.16); 4/1987 (art. 35.19, sic); 7/1987 (art. 35.1.22); 2/1989 (arts. 35, 36); 8/1989 (arts. 35.1.13, 35.1.14 y 36.1.c.); 10/1989 (art. 35.1.19); 2/1990 (referencia genérica al EAA); 7/1990 (art. 35.14, sic); 9/1990 (arts. 35.1.1 y 35.1.14); 5/1991 (referencia genérica al EAA).

(51) Leyes 1/1983 (art. 13 EAA); 2/1983 (art. 17); 3/1983 (art. 16.b.); 4/1983 (art. 15.3); 2/1984 (art. 3); 3/1984 (arts. 23.3 y 44); 7/1984 (art. 15.3); 8/1984 (art. 48.4); 7/1985 (art. 8); 1/1986 (referencia genérica al EAA); 4/1986 (referencia al título IV EAA); 2/1987 (art. 18); 5/1987 (arts. 47 y 58); 1/1991 (art. 39).

(52) L. BLANCO TELLA: «Anomalías técnicas ...», pp. 2369-2370.

(53) M. SÁNCHEZ MORÓN: «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en F. SAINZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA, *La calidad...*, p. 111.

ben incluirse: a) las que determinan el objeto o finalidad de la ley; b) las que establecen su ámbito de aplicación: materia territorial o personal, incluyendo, en su caso, las que determinen la aplicabilidad directa o supletoria en determinados ámbitos; c) las que contengan definiciones o precisiones semánticas; d) los principios generales.

En sentido estricto las disposiciones directivas son las disposiciones normativas que indican la finalidad que persigue la ley (54). Por ejemplo:

Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón

Art. 1.— «*La presente Ley tiene por objeto regular la actividad comercial, establecer las medidas necesarias para la reforma y modernización de las estructuras comerciales y determinar el régimen jurídico de las grandes superficies de venta y de diversas modalidades de ventas especiales, desarrollando simultáneamente el principio constitucional de protección y defensa de los consumidores y usuarios*».

Normalmente las disposiciones directivas lo que hacen es desarrollar el título de la ley, para completar la idea denotada por éste, que se debe caracterizar por ser breve y conciso (55). Por ello en la disposición directiva no debe repetirse el título dado a la ley, porque sería una norma superflua, ya que el título forma parte de la ley y vincula. Por ejemplo la contenida en el artículo 1.1 de la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad no añade nada a su título:

«*La presente Ley tiene por objeto establecer y regular el régimen jurídico del patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón*».

En el Derecho comparado extranjero las disposiciones directivas son la alternativa al preámbulo, primando su uso frente al de éste. En el ordenamiento jurídico aragonés lo que sucede frecuentemente es que las leyes cuentan con un preámbulo donde se recoge la finalidad de la ley y esta declaración finalista se reitera en su primer artículo. Siguiendo con el ejemplo de la Ley 6/1991, en el primer párrafo de su exposición de motivos el legislador dice:

«*La presente Ley tiene por objeto regular, en un solo texto normativo, todo cuanto concierne al régimen de utilización del 'patrimonio agrario' de la Comunidad Autónoma de Aragón*».

Si se utiliza el preámbulo y las disposiciones directivas deben diferen-

(54) M. MARTÍN CASALS: «Preámbulo y disposiciones directivas», en GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 95-101 y antes en GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 87-92.

(55) *Vid. supra* § II.

ciarse su contenido y función. Al preámbulo le corresponde describir los objetivos y a las disposiciones directivas le correspondería el mandato de efectos de la ley, la declaración de finalidad. Esta distribución de funciones de un instrumento y otro, propuesta por M. MARTÍN CASALS (56), es difícil de lograr porque la propia distinción conceptual entre objetivos y finalidad es problemática, aunque posible en el plano teórico. El objetivo de la ley hace referencia al estado de cosas y a la situación de llegada que se desea, es decir, la situación o estado que debe ser conseguido mediante la ley. La finalidad se refiere a los efectos de la obediencia o cumplimiento de la ley, lo que debe conseguir la propia ley, esto es, es el mandato de efectos.

V. SISTEMÁTICA DE LA PARTE DISPOSITIVA

Las leyes aragonesas se dividen en dos grandes partes: el preámbulo (o exposición de motivos) y la parte dispositiva. A la parte expositiva ya nos hemos referido (*supra* epígrafe III). A continuación examinaremos la parte dispositiva de las leyes.

1. *La estructura formal de las leyes*

La ordenación de la ley persigue una finalidad esencial, facilitar el manejo de las normas y la localización de cada norma en el conjunto de un texto normativo. La estructura formal de las leyes comprende dos aspectos: la sistemática y la división de las leyes (57). En esta materia existe un gran margen de discrecionalidad en la redacción de los pre-textos legislativos y de los proyectos de normas. La aparición de prácticas y fórmulas distintas en el tiempo no debe llevar a admitir la aplicación de soluciones distintas a unos mismos problemas.

La ley es un conjunto de normas. Este conjunto debe ser ordenado conforme a reglas lógicas de sistematización que lo dote de coherencia ló-

(56) M. MARTÍN CASALS: «Preámbulo y disposiciones directivas», en GRETEL, *Curso...*, pp. 86-90 y 97-100

(57) *Vid.* M. T. CASTIBEIRA PALOU: «División de las leyes», en GRETEL, *La forma...*, pp. 105-125 y «Sistemática y división de las leyes», en GRETEL, *Curso...*, pp. 113-134; M. SÁNCHEZ MORÓN: «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en F. SAINZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA, *La calidad...*, pp. 101-119; L. BLANCO TELLA: «Anomalías técnicas ...», pp. 2303.

gica. CASTIÑEIRA PALOU (58) indica que las reglas mínimas para evitar los errores de bulto en la ordenación de la ley son las siguientes: a) en la redacción de una disposición hay que ir de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo más importante a lo menos; de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal; b) dentro de la ley, los temas deben desarrollarse de una manera jerárquica y ordenada, sin dejar lagunas; y, c) el orden dentro de la ley sería: finalidad, definiciones, ámbito de aplicación, parte sustantiva, infracciones y sanciones, procedimiento y disposiciones finales.

Por su parte M. SÁNCHEZ MORÓN (59) ofrece como criterio orientativo el siguiente orden de separación temática de la parte dispositiva de las leyes: a) en la parte inicial, las disposiciones directivas, entre las que deben incluirse el objeto o finalidad de la ley, el ámbito de aplicación, las definiciones y los principios generales; b) en la parte dispositiva estricta deben agruparse temáticamente las normas, con el siguiente orden indicativo: las organizativas, las planificadoras, las atributivas de derechos y obligaciones y prohibitivas, las sancionadoras, las procedimentales y las normas procesales y de garantía; y c) en la parte final, las disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias.

Al servicio de la sistematización de las normas está la división ordenada de las materias que regulan.

2. *La división de las leyes*

En la división de las leyes aragonesas se advierte una cierta normalización de hecho que proviene de las leyes estatales. La práctica ha acuñado diversas denominaciones para cada una de las unidades de división de las leyes: libros, títulos, capítulos, secciones y artículos. Las divisiones formales dependen de la extensión y complejidad del contenido de la ley. La división formal de las leyes tiene (o debe tener) un carácter instrumental de la sistematización de las normas.

La unidad básica de división es el artículo. El uso de los restantes órdenes de división debe ser escalonada. Si es insuficiente el artículo, la unidad superior es el capítulo; por encima se emplean los títulos, y, por último, si éstos no son suficientes se recurre a los libros. Una directriz es que no se puede ascender en las unidades de división omitiendo una intermedia,

(58) M.^a T. CASTIÑEIRA PALOU: «Sistemática y división de las leyes», en GRETEL, *Curso...*, p. 116.

(59) M. SÁNCHEZ MORÓN: «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en F. SAINZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA, *La calidad...*, pp. 113-114.

con la excepción de las secciones que son divisiones de los capítulos sin autonomía propia. Deben evitarse más subdivisiones. En particular, la aparición de subsecciones. No obstante, los artículos si tienen una subdivisión, el apartado.

A continuación analizaremos la numeración, denominación y uso de estas unidades de división en las leyes aragonesas.

A) Artículos

El artículo es la unidad básica de división de la norma. En la definición que del término «artículo» proporciona el *Diccionario* destaca la nota de la numeración (60). Los artículos van numerados consecutivamente sin solución de continuidad hasta la parte final del texto dispositivo, excepto las leyes de artículo único.

Su denominación en las leyes aragonesas es la palabra «artículo», seguido del número correspondiente al lugar que ocupa en el texto. Pero no hay uniformidad en la tipografía ni en el sistema de numeración, pudiendo calificar la situación de caótica. Se dan todas las combinaciones posibles:

- letra normal para la palabra artículo y números ordinales en letra: artículo primero, artículo segundo, etc. en las siguientes leyes: Ley 2/1983, 3/1983; 6/1984;
- letra normal para la palabra artículo y números ordinales en cifras: artículo 1, artículo 2, etc. en las leyes siguientes: L 1/1984, 2/1984, 4/1984, 9/1984, 4/1985, 5/1985, 7/1985, 8/1985, 2/1986, 4/1986, 5/1986, 6/1986, 7/1986, 8/1986, 1/1987, 2/1987, 3/1987, 4/1987;
- letra normal para la palabra artículo y números cardinales en letra: artículo uno, artículo dos, etc. en la Ley 6/1984;
- letra normal para la palabra artículo y números cardinales en cifra: artículo 1, artículo 2, etc. en las siguientes: L 7/1984, 8/1984, 1/1985, 2/1985, 6/1985, 5/1987, 5/1991;
- letra normal para la palabra artículo y números ordinales en cifra hasta el artículo noveno y números cardinales en cifra a partir del artículo diez: artículo 1.º, artículo 2.º, ... artículo 9.º, artículo 10, artículo 11, etc.: L 3/1984, 3/1985, 1/1986;
- letra cursiva para la palabra artículo y números ordinales en cifra: *artículo 1.º, artículo 2.º, etc.*: L 3/1988;

(60) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 15.ª ed., Madrid, 1925: «cada una de las disposiciones numeradas de un tratado, ley, reglamento, etc.»; M. MOLINER: *Diccionario de uso del español*, Gredos, Madrid, 1979: «cada una de las partes numeradas de una ley, disposición, reglamento, etc.»; J. CASARES: *Diccionario ideológico de la lengua española*, Gustavo Gili, Barcelona, 1988, inserta la misma acepción que el Diccionario de la ACADEMIA.

- letra cursiva para la palabra artículo y números cardinales en cifra: *artículo 1, artículo 2*, etc.: las leyes 6,7, 8, y 9/1987; L 1/1988; leyes 1 a 12 del año 1989; leyes 1 a 14 del año 1990; L 1/1991, 3/1991;
- término «artículo» con todas sus letras en el primero y con la abreviatura «art.» para los demás: L 13/1990, 14/1990, 1/1991, 3/1991.

Todas las leyes deben seguir un mismo sistema. La elección de uno u otro es convencional. El criterio más razonable, en nuestra opinión es enunciar cada artículo con todas las letras y con la numeración consecutiva expresada en cifras árabes y números cardinales escrito en cursiva (*Artículo 1, Artículo 2, Artículo 3, ...*). Como indica BLANCO DE TELLA (61), esta fórmula tiene a su favor la sencillez y la uniformidad y evita las inexactitudes en los reenvíos. Es la adoptada en alguna de las colecciones privadas de normas aragonesas (62). CASTIÑEIRA PALOU destaca dos razones para elegir como forma de numerar los artículos el uso de los cardinales en cifras:

a) las cifras separan más claramente la designación del artículo de su texto; por ejemplo:

Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo de Ebro

Artículo 6.— *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.*

1. Para cumplir la finalidad de la declaración de la Reserva natural, se redactará un PORN...

Artículo seis.— *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.*

1. Para cumplir la finalidad de la declaración de la Reserva natural, se redactará un PORN...

b) el uso de los cardinales facilita la lectura a partir de los diez primeros artículos, frente al uso de los ordinales; es más fácil decir «artículo 45» que «artículo cuadragésimo quinto». A esto se debe que en ocasiones se empiece utilizando números ordinales hasta el artículo noveno y números cardinales a partir del artículo diez: artículo 1.º, artículo 2.º, ... artículo 9.º, artículo 10, artículo 11, etc. en las Leyes 3/1984, 3/1985, 1/1986.

(61) L. BLANCO DE TELLA: «Anomalías técnicas formales...», p. 2372.

(62) Emplean la fórmula «Artículo 1, Artículo 2, ...». GIMÉNEZ ABAD y M.ª ANTONIA GARCÍA HUICI: *Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón (1980-1987)*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1988 y *Legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón (1988-1989)*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1990. A. EMBID IRUJO utiliza la fórmula «Art. 1.º, Art. 2.º, ...» en su *Código de legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Oroel, Zaragoza, 1987. Por último, J. A. SERRANO GARCÍA en su *Legislación básica de Aragón*, Tecnos, Madrid, 1991 recurre a enunciar la palabra «artículo» entera para el primero, y con la abreviatura «art.» para los demás (Artículo 1.º, Art. 2.º, Art. 3.º ...). En todos los casos la tipografía de la palabra «artículo» y su número aparecen en negrita. Desconocemos si la tipografía utilizada para la designación de los artículos es una decisión de los responsables de las recopilaciones, de la imprenta o de la editorial.

Lo anterior, lógicamente, no debe aplicarse a las leyes que no constan más que de un artículo. En estos casos no tiene sentido designar el artículo como artículo primero o uno (artículo 1.º o artículo 1). Lo más adecuado es utilizar la expresión «Artículo único». La práctica aragonesa es ésta (63).

En la mayoría de las leyes aragonesas los artículos no llevan un titulillo o nombre. De las setenta y cinco leyes examinadas sólo en seis los artículos van titulados. Son las Leyes 1/1989 (con nueve artículos, el artículo 3 sin título), 7/1990 (sus trece artículos llevan títulos), 9/1990 (se titulan sus dieciocho artículos), 14/1990 (veintisiete artículos titulados), 6/1991 y la Ley 5/1991 (su primer artículo no está titulado, sí los quince restantes). Además llevan titulillos los artículos de la *Compilación del Derecho Civil de Aragón*, adoptada e integrada en el ordenamiento jurídico aragonés por la Ley aragonesa 3/1985, de 21 de mayo; los títulos de los artículos ya figuraban en la Ley (estatal) 15/1967, de 8 de abril (64). El criterio debe ser uniforme; es decir, si se titulan los artículos todos los artículos llevarán título o ninguno, pero debe evitarse titular sólo algunos artículos.

En las normas, sobre todo en las leyes formales, si son de contenido general y amplio, es conveniente incluir el enunciado material de cada artículo mediante el recurso a titularlos. Titular los artículos facilita la localización y lectura de cada precepto y contribuye a la sistematización y división de la ley. El título del artículo debe ajustarse al contenido material del artículo. Si la entrada o título no responde al enunciado del contenido, en todo o en parte, la inclusión del mismo es perjudicial, pues los títulos de los artículos tienen un valor interpretativo de su contenido.

El título del artículo debe figurar en la misma línea que la palabra artículo y tras el número, y no en la línea superior a la de la designación del artículo. Es la práctica seguida en las leyes aragonesas que titulan son artículos, con dos excepciones: la *Compilación de Derecho Civil de Aragón* y la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad. Es estos dos casos las entradas de los artículos aparecen en la línea superior al artículo correspondiente, si bien en el caso de la *Compilación* ya figuraba así en la Ley 15/1967, de 8 de abril (65).

(63) Cfr. las leyes 1/1983, 3/1986, 2/1988, 2/1991, 4/1991. Estas leyes de artículo único son leyes modificativas, excepto la Ley 1/1983, que fijó la sede de las Cortes de Aragón.

(64) La Ley 15/1967, de 8 de abril, sobre *Compilación del Derecho Civil de Aragón*, es la primera ley del ordenamiento jurídico español que titula los artículos.

(65) En la recopilación privada de leyes aragonesas de J. A. SERRANO GARCÍA (*Legislación básica de Aragón*, Tecnos, Madrid, 1991), la Ley 3/1985 figura con los títulos de los artículos tal y como aparecieron en el *BOA*, es decir, en la línea superior; en cambio en su «texto refundido» oficioso de la *Compilación* los titulillos aparecen a continuación del correspondiente artículo. Por lo demás, las notas concordancias y el propio texto refundido «privado» de la *Compilación* se han elaborado con un especial cuidado y minuciosidad.

En cuanto a la tipografía del título del artículo en las leyes aragonesas se utiliza la letra en cursiva (Leyes 1/1989, 7/1990, 14/1990, 5/1991, 6/1991) y sólo en un caso (Ley 9/1990) se usa la letra normal (aunque el término artículo y su número van en cursiva). Como signo diferenciador de la designación del artículo (artículo + número + título) y del texto del artículo, la designación debe ir en cursiva y en la línea superior a la del texto.

No es fácil dar reglas sobre la extensión y división de los artículos. Los artículos no deben ser muy largos. Los artículos deben ser breves ya que cada artículo debe regular un aspecto de la materia tratada. Si su contenido es complejo hay que recurrir a dividir el artículo en párrafos o apartados. CASTIÑEIRA PALOU (66) proporciona tres reglas de oro para redactar artículos: a cada artículo, un tema; a cada párrafo, una oración; y, a cada oración, una idea (67).

La unidad básica de división de las normas es el artículo, como ya hemos dicho. No obstante, según su extensión, el artículo puede dividirse en unidades inferiores, los párrafos o apartados. El *Diccionario* de la ACADEMIA define el apartado como «cada uno de los párrafos o serie de éstos que dentro de un decreto, orden o artículo de una ley o reglamento, escrito o discurso, se dedican a un asunto o aspecto del mismo». Y, por otro lado, define al párrafo como «cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura», y en otra acepción como «signo ortográfico (§) con el que se denota cada una de estas divisiones». Como unidad de división inferior al artículo podemos emplear como sinónimos los términos apartado o párrafo (68).

Es difícil indicar la extensión de los párrafos. Baste indicar que no deben ser ni muy largos ni muy numerosos. En cuanto a la forma de división

(66) M.^a T. CASTIÑEIRA PALOU: «Sistemática y división de las leyes», en GRETEL, *Curso* ..., p. 129.

(67) Reglas que no cumple, de modo paradigmático, una ley de la III Legislatura, la aragonesa Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio (BCA núm. 142, de 07.12.1992).

(68) En el Derecho alemán se utilizan dos tipos de unidad básica de división, el artículo y el párrafo. La unidad usual es el párrafo o párrafo, numerados mediante ordinales en cifra precedidos del signo ortográfico correspondiente (§1, §2, §3, ...). El uso del artículo se reserva para determinado tipo de leyes la constitución (*Grundgesetze*), leyes introductorias de códigos (*Einführungsgesetze*) y las leyes modificativas (*Gesetze zur Reform*). Este uso restrictivo del artículo permite advertir que son leyes de características especiales. En España no tiene tradición esta diferencia, aunque podría ser útil en el caso de las leyes modificativas para distinguir el texto dispositivo de la ley modificativa y la modificación incorporada. Esta finalidad se puede lograr con recursos tipográficos (por ejemplo, uso de negritas, distintos tipos de letra, etc.).

de los artículos en párrafos, las leyes aragonesas siguen diversos criterios, aunque predomina el uso de números cardinales expresados en cifras árabes. Es el criterio más adecuado. Siempre debe seguirse el mismo sistema de división y hay que indicar de la misma forma las diversas partes en las que se divide el artículo.

En la división de los párrafos en unidades menores la disparidad es mayor. Se emplean:

- letras mayúsculas (A, B, C, ...);
- letras minúsculas (a, b, c, ...);
- números ordinales en cifra (1.º, 2.º, 3.º, ...);
- números cardinales en cifra (1., 2., 3., ...).

Debe evitarse el utilizar diversos sistemas de división interna de los párrafos en una misma ley. Por ejemplo, en la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, se emplean para enumeraciones ordinales en cifras (arts. 3 y 4) y letras (arts. 5, 8, 9, 11, 13). Para evitar la disparidad de criterios se puede adoptar que las divisiones de los párrafos, normalmente debidas a enumeraciones, puede hacerse mediante letras minúsculas ordenadas alfabéticamente [a), b), c),...], con una adecuada tabulación.

B) *Capítulos*

Cuando es necesario los artículos se agrupan en capítulos. Estos son o bien una división de una unidad superior, los títulos, o una unidad independiente en las leyes que no están divididas en títulos.

En las leyes aragonesas es relativamente frecuente el uso de capítulos, bien como división de los títulos, bien como unidad independiente:

- leyes divididas en títulos y capítulos: 3/1984, 4/1985, 2/1987, 5/1987, 8/1989, 10/1989, 1/1991, 6/1991;
- leyes divididas sólo en capítulos: 2/1983, 7/1985, 1/1986, 6/1986 3/1987, 8/1987, 2/1989.

El criterio para introducir este escalón en la división de las leyes es doble: la extensión y la homogeneidad. La división en capítulos no debe emplearse en las leyes breves (69). Este criterio cuantitativo debe combinarse con el criterio cualitativo del contenido unitario de cada capítulo. El contenido temático unitario del capítulo debe quedar recogido en el título o

(69) M. SÁNCHEZ MORÓN («Contenido de las normas...», en *La calidad ...*, p. 114) cifra en diez o quince artículos la regla. M.ª T. CASTIÑEIRA PALOU («La división de las leyes», en *La forma ...*, p. 119) recomienda la división para las leyes que tengan más de veinte o veinticinco artículos.

nombre del capítulo. Una ley breve puede dividirse en capítulos si no es muy homogénea; en este caso es probable que haya que pensar en sistematizar de otra manera la ley o elaborar dos leyes.

De las leyes aragonesas citadas más arriba sólo dos tienen menos de diez artículos y aparecen divididas en capítulos (la Ley 2/1983 y la Ley 7/1985). En las otras leyes la proporción de artículos y capítulos es más equilibrada:

Ley 2/1983: 9 artículos en 3 capítulos
 Ley 3/1984: 57 artículos en 12 capítulos y 4 títulos;
 Ley 4/1985: 39 artículos en 3 capítulos y 3 títulos;
 Ley 7/1985: 9 artículos en 3 capítulos;
 Ley 1/1986: 45 artículos en 11 capítulos;
 Ley 6/1986: 31 artículos en 6 capítulos;
 Ley 2/1987: 42 artículos en 13 capítulos y 6 títulos;
 Ley 3/1987: 50 artículos en 3 capítulos;
 Ley 5/1987: 83 artículos en 11 capítulos y 4 títulos;
 Ley 8/1987: 32 artículos en 7 capítulos;
 Ley 2/1989: 56 artículos en 9 capítulos y 7 títulos;
 Ley 10/1989: 36 artículos en 9 capítulos y 7 títulos;
 Ley 1/1991: 96 artículos en 13 capítulos y 4 títulos;
 Ley 6/1991: 51 artículos en 7 capítulos y 3 títulos.

Los capítulos deben numerarse con números romanos y llevar un título o nombre. Es tradicional expresar el primer capítulo con número ordinal en letra (Capítulo primero, Capítulo II, Capítulo III, ...); así se hace en la Ley 1/1991. Las fórmulas empleadas por el legislador aragonés son diversas, aunque predomina la que se propone. No obstante también encontramos ejemplos en los que se indica el número de los capítulos en números ordinales en letra (Capítulo primero, Capítulo segundo, ...), por ejemplo en la Ley 3/1987.

En ocasiones los capítulos aparecen divididos en secciones. Estas nunca se usan como unidad de división independiente. Su uso ha de ser restrictivo, para evitar secciones con uno o dos artículos y no hacer excesivamente compleja la estructura formal de las leyes. Entre las leyes aragonesas examinadas ninguna aparece dividida en secciones. Si en cambio en capítulos y secciones (Leyes 6/1986, 3/1987, 8/1987) o en títulos, capítulos y secciones (Ley 8/1989).

C) *Títulos*

La agrupación de capítulos en títulos debe responder a razones sistémicas o de extensión de la ley. El título no debe sustituir a la división en capítulos como unidad de división inmediatamente superior a los artículos.

En las leyes aragonesas frecuentemente se omite la agrupación de artículos en capítulos para agruparlos en títulos directamente. Así sucede en los siguientes casos:

Ley 5/1984 (14 artículos), 1/1985 (30 artículos), 2/1986 (37 artículos), 7/1986 (22 artículos), 8/1986 (17 artículos), 1/1987 (29 artículos), 4/1987 (46 artículos), 6/1987 (10 artículos), 7/1987 (8 artículos), 1/1988 (31 artículos), 5/1989 (35 artículos), 11/1989 (34 artículos) y 3/1991 (35 artículos).

Como se ve la división en títulos no depende de la extensión de la ley. Leyes extensas no están divididas en títulos (por ejemplo, la Ley 3/1987 con 50 artículos) y al contrario, leyes breves si lo están (*v.gr.* Ley 6/1987). Otro criterio para dividir las leyes en títulos sería su importancia institucional. Quizá ante la falta de un criterio claro sobre la utilización de títulos deba adoptarse el que esta unidad de división debe reservarse para las leyes que tengan partes perfectamente diferenciadas (70).

Los títulos se deben numerar con números romanos y su contenido debe enunciarse con un nombre que indique con precisión su contenido. Una excepción a la numeración de los títulos es el denominado Título Preliminar que figura en las leyes que contienen disposiciones directivas.

D) *Libros*

La división de una ley en libros debe reservarse para normas codificadoras o para refundiciones que pretendan recoger toda la legislación vigente sobre una materia.

Sólo una ley aragonesa está dividida en libros. Es la compilación del Derecho Civil de Aragón, adoptada e integrada en el ordenamiento jurídico aragonés por la Ley aragonesa 3/1985, de 21 de mayo. En este caso los libros ya figuraban en la Ley (estatal) 15/1967, de 8 de abril.

Los libros deben numerarse con números ordinales y llevar un nombre.

(70) M.^a T. CASTIÑEIRA PALOU: «Sistemática y división de las leyes», en GRETTEL, *Curso* ..., p. 124.

VI. PARTE FINAL: DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES

La parte final de las leyes es una denominación doctrinal (71) para el conjunto de las disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias que suelen cerrar la parte dispositiva de las leyes, aunque no necesariamente figuran todas estas categorías de disposiciones.

Como señala VIVER PI-SUNYER (72) el redactor de la ley o el legislador goza de una libertad casi total para configurar las categorías de la parte final. En ocasiones esta parte se convierte en un cajón de sastre en el que se coloca todo lo que no se ha podido o sabido situar en la parte dispositiva, o que se debería regular en otro texto. Para evitar este efecto negativo se requiere que el legislador dote a uniformidad y coherencia a esta parte final (como al resto de la norma).

La práctica del legislador aragonés muestra que no sigue unos criterios uniformes y homogéneos para las diversas categorías de la parte final de las leyes, ni en su orden ni en su contenido.

El punto de partida es que el legislador no crea nuevas categorías. Las cuatro que utiliza son las ya señaladas: las disposiciones adicionales (da), las transitorias (dt), las derogatorias (dd) y las finales (df). En ninguna de las setenta y cinco leyes estudiadas se añaden nuevas categorías.

Que no se innoven las categorías no implica que en todos los casos se utilicen las cuatro categorías ni en el mismo orden:

- 3 leyes en las que aparecen todas las categorías:
da-dt-dd-df: Ley 2/1989
da-dt-df-dd: Ley 7/1986

(71) La denominada parte final de las leyes son objeto de un extenso estudio por parte de C. VIVER I PI-SUNYER: «La parte final de las leyes», en GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 127-195 y en *Curso de técnica legislativa*, CEC, Madrid, 1989, pp. 135-172. Además de ofrecer un planteamiento general sobre estas disposiciones desde una perspectiva formal y de ordenación, estudia su contenido y cuestiones materiales de la técnica legislativa (habilitaciones reglamentarias, cláusulas de delegación legislativa, eficacia temporal de las normas). Un tratamiento más breve puede verse en L. BLANCO TELLA: «Anomalías técnicas formales en textos legales y reglamentarios», *Actualidad Administrativa*, 37 (1989), pp. 2370-2371 y en M. SÁNCHEZ MORÓN: «Contenido de las normas. Principio de homogeneidad. Estructura formal», en *La calidad de las leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989, pp. 112-113. En particular sobre tipos concretos de disposiciones de la parte final puede ser consultada en esta misma obra los trabajos de C. VIVER PI-SUNYER: «Disposiciones transitorias», pp. 249-259, J.L. FUERTES SUÁREZ: «Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario», pp. 261-281 y J.L. PEÑARANDA RAMOS: «Las disposiciones derogatorias de las leyes», pp. 229-248.

(72) C. VIVER PI-SUNYER: «La parte final de las leyes», en GRETEL, *La forma ...*, Bosch, Barcelona, 1986, p. 129 y en *Curso ...*, pp. 137-138.

- dt-da-df-dd: Ley 6/1985
- 25 leyes que se cierran con tres categorías:
- da-dt-df (18): Leyes 5/1984, 1/1985, 4/1985, 5/1985, 2/1986, 6/1986, 8/1986, 1/1987, 2/1987, 4/1987, 5/1987, 8/1987, 1/1988, 11/1989, 7/1990, 9/1990
- dt-da-df (1): Ley 1/1986
- dt-df-da (1): Ley 5/1983
- dt-df-dd (2): Leyes 3/1984, 9/1989
- df-dt-dd (1): Ley 3/1985
- da-df-dd (1): Ley 7/1985
- da-dd-df (1): Ley 6/1991
- 21 leyes con dos categorías:
- dt-df (14): Leyes 3/1983, 4/1983, 7/1983, 2/1985, 4/1986, 5/1986, 7/1987, 1/1989, 5/1989, 10/1989, 3/1990, 13/1990, 1/1991, 3/1991
- da-df (5): Leyes 8/1984, 8/1985, 4/1988, 3/1989, 7/1989
- df-dd (1): Ley 2/1990
- dd-df (1): Ley 2/1991
- 23 leyes con una categoría:
- df: Leyes 1, 2 y 4/1983; 1,2,6,9/1984; 3/1986; 6 y 9/1987; 4, 6, 8 y 12/1989; 1, 4, 5, 6, 8, 10, 11 y 12/1990; 4/1991.

La heterogeneidad de la parte final de ley ha llevado a algunos autores a proponer una alternativa a su actual estructuración. BLANCO DE TELLA recuerda algún ejemplo del ordenamiento jurídico español que agrupa estas normas, al final del texto, bajo un epígrafe común y numeradas siguiendo el orden correlativo del resto del articulado (73). Este cambio radical también es propuesto por VIVER PI-SUNYER (74).

A continuación examinaremos el contenido que el legislador aragonés da a las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, por este orden, que es el que debe seguirse (75).

(73) El ejemplo que cita L. BLANCO TELLA («Anomalías técnicas formales ...» p. 2371) es el de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, cuyo capítulo XI, con la denominación de «Disposiciones Generales», incluye en sus artículos 122-126 las de naturaleza adicional, transitoria, final y derogatoria. Esta práctica es seguida por las normas comunitarias europeas (por ejemplo, el Acta Única Europea se cierra con un título IV, denominado «Disposiciones generales y finales» que agrupa a los artículos 31-34).

(74) C. VIVER PI-SUNYER: «La parte final de las leyes», en GRETEL, *La forma ...*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 131-132 y en *Curso ...*, pp. 142-143.

(75) En ocasiones las disposiciones finales, pese a su nombre, no son las últimas del texto. Valga el ejemplo de la Ley 5/1983, cuyo orden es dt-df-da.

1. Disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales son la categoría de la parte final en la que se incorporan las normas que no pueden incorporarse en otro lugar de la ley. Tienen un cierto carácter residual.

En contenido normal de las disposiciones adicionales es regular regímenes jurídicos específicos a modo de adición a la parte dispositiva.

El legislador aragonés regula es las disposiciones adicionales cuestiones que la doctrina considera que es su contenido adecuado:

a) Mandatos de contenido no normativo. Por ejemplo, la disp. ad. de la Ley 8/1984 manda a la Diputación General que informe sobre las normas reguladoras de las tasas de la Comunidad Autónoma.

b) Normas residuales. Así, las normas que regulan el cómputo de los plazos establecidos en el articulado (cfr. disp. ad. 2 de la Ley 2/1987).

Sin embargo, también aparecen contenidos que son más propios de otras categorías: habilitaciones para el desarrollo reglamentario (disp. ad. 1.^a de la Ley 2/1987), reglas sobre la eficacia temporal de las normas (disp. ad. 2.^a de la Ley 6/1991), cláusulas de supletoriedad (disp. ad. 3.^a de la Ley 5/198, disp. ad. de la Ley 5/1985, disp. ad. 3.^a de la Ley 8/1985), mandatos de presentación de proyectos de ley (disp. ad. 12.^a y 13.^a de la Ley 11/1989).

2. Disposiciones transitorias

Las disposiciones transitorias deberían regular estrictos problemas de transitoriedad. El legislador aragonés incluye en las disposiciones transitorias normas de distinta naturaleza. Son normas que regulan el derecho intertemporal o bien normas provisionales. En sentido propio las disposiciones transitorias sólo deberían regular la transitoriedad entre la anterior regulación y la nueva.

Esta regulación jurídica transitoria puede consistir en declarar la pervivencia de la regulación anterior; por ejemplo,

Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio: disp. trans. 2.^a

«En los expedientes que a la entrada en vigor de esta Ley estén en tramitación, las funciones, que en relación con los bienes y derechos demaniales y patrimoniales tiene atribuidas el Departamento de Economía y Hacienda continuarán siendo desempeñadas por el departamento u órgano al que se le hubieran encomendado por la Diputación General».

Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil: disp. trans. 3.^a

«En el supuesto de matrimonio ya contraído por persona que tuviera descendencia conocida con anterioridad, no serán aplicables las normas de esta Ley sobre extensión del derecho de usufructo».

En otros casos se declara la aplicación inmediata de la ley nueva a las situaciones jurídicas pendientes:

Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil: disp. trans. 1.^a.

«Las tutelas constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se ajustarán a lo dispuesto en ella».

En otra ocasiones se establecen normas de derecho transitorio material, es decir, se fija un régimen jurídico distinto a la regulación anterior y a la nueva; por ejemplo:

Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores: disp. trans. 2.^a.

«No podrá tener lugar la habilitación de ninguna institución colaboradora de integración familiar en tanto la Diputación General no apruebe la norma reguladora de los requisitos mínimos a que hace referencia el artículo 30, párrafo segundo».

Entre las normas provisionales son características las establecen procedimientos singulares para poner en funcionamiento por vez primera nuevos órganos o instituciones. Así, la disp. trans. 1.^a de la Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón, regula la constitución de una comisión gestora hasta la constitución de la asamblea del Consejo de la Juventud. Las normas provisionales no son en sentido propio derecho transitorio.

El legislador sitúa entre las disposiciones transitorias normas que no deben figurar en ningún caso. Hay cláusulas de supletoriedad del derecho estatal, que son superfluas por aplicación del art. 149.3 CE y del principio de continuidad del ordenamiento jurídico (disp. trans. 5.^a EAA). En las Leyes anuales de presupuestos (76), hasta la aprobación de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma (Ley 4/1986), se incluía una disposición transitoria del siguiente tenor:

«En lo no previsto en la presente Ley y en tanto no existan normas propias que regulen el régimen económico de la Comunidad Autónoma de Aragón, tendrán plena aplicación las normas generales del Estado y, en particular, la Ley General Presupuestaria y la Ley de Contratos del Estado».

En la propia Ley de Hacienda (disp. tras. 1.^a) se recuerda la vigencia

(76) Ley 5/1984 (disp. trans. única), Ley 1/1985 (disp. trans. 1.^a), Ley 2/1986 (disp. trans. 1.^a1).

de las normas estatales sobre la materia, en tanto en cuanto no sean *desplazadas* por las normas aragonesas:

«En tanto las Cortes de Aragón no promulguen las normas correspondientes y la Diputación General, no dicte los reglamentos de desarrollo, seguirán vigentes las normas estatales aplicables en las materias objeto de esta Ley»

norma recordatorio innecesaria.

No son normas de derecho transitorio —y, por lo tanto, no deben figurar entre las disposiciones transitorias— los mandatos dirigidos a la Diputación General o a un Departamento para que ponga en funcionamiento un determinado órgano (*cfr.* disp. trans. 2.^a y 3.^a de la Ley 9/1989; disp. trans. 3.^a y 4.^a de la Ley 9/1990); ni los mandatos dirigidos al Ejecutivo para que presente un proyecto de ley (disp. trans. 2.^a de la Ley 1/1988).

En opinión de VIVER I PI-SUNYER (77) en las disposiciones transitorias deben situarse: a) las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la ley nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio material; y, b) los preceptos que regulan de forma provisional situaciones jurídicas nuevas para facilitar la aplicación de la ley nueva.

3. *Disposiciones derogatorias*

El legislador aragonés no suele incluir disposición derogatoria en las leyes. La razón de este hecho es la «juventud» del ordenamiento jurídico aragonés. La mayor parte de las leyes son leyes nuevas, es decir, que regulan por primera vez una materia en el sistema jurídico aragonés.

De las setenta y cinco leyes aragonesas estudiadas, sólo incluyen disposición derogatoria diez leyes, en los siguientes términos:

Ley 3/1984

«Queda derogado el Decreto 72/1982, de 18 de diciembre, de aprobación del Reglamento de Ordenación Jurídico-Administrativa y Financiera de la Diputación General de Aragón, y cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango a la presente Ley, en cuanto se opongan a lo establecido en la misma».

Ley 3/1985

(77) C. VIVER I PI-SUNYER: «La parte final de las leyes», en GRETTEL, *La forma ...* pp. 142-157 y en *Curso ...*, pp. 153-156. y «Disposiciones transitorias», en *La calidad...*, pp. 249-259.

«Queda derogada la disposición adicional de la Ley 15/1967, de 8 de abril».

Ley 6/1985

«Quedan derogados los Decretos de la Diputación General de Aragón 104/1983, de 1 de diciembre y 10/1984, de 9 de febrero, por los que se regulaba la composición de los Patronatos de Vivienda Rural, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley».

Ley 7/1985

«Queda derogado el Decreto 47/1983, de 3 de mayo, por el que se crea el Consejo General de Centros Regionales de Aragón en España, su reglamento, aprobado por Orden de 23 de mayo de 1984, del Departamento de Cultura y Educación, y cualquiera (*sic*) otras disposiciones de igual o inferior rango a la presente Ley, en cuanto se opongan a lo establecido en la misma».

Ley 7/1986

«Queda derogada la Orden del Departamento de Cultura de 7 de octubre de 1983, por la que se creaba la Comisión Asesora de Museos».

Ley 2/1989

«Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango, en cuanto se opongan a lo dispuesto en la presente Ley».

Ley 9/1989

«Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente Ley, manteniéndose expresamente, en aquello que no se oponga a la misma, la vigencia de las siguientes disposiciones: a) Decreto 103/1986, (...). b) Orden de 13 de agosto de 1987 (..) c) Decreto 22/1985, (...».

Ley 10/1989

«Quedan derogadas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley».

Ley 2/1990

«Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por esta Ley».

Ley 2/1991

«Quedan derogados, total o parcialmente, todos los artículos de la Ley 1/1986, de 20 de febrero, que son modificados por la presente, así como sus disposiciones transitorias, adicionales y final. Quedan asimismo derogados el inciso final del artículo 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y parcialmente los apartados 2 y 3 del artículo 38 de la misma en cuanto se oponen a lo dispuesto en el artículo 12.2.g) del texto modificado de la Ley 1/1986, de 20 de febrero».

Ley 6/1991

«Quedan derogadas la Ley 361987, de 10 de marzo, reguladora del Banco de Tierras, y cuantas otras disposiciones se opongan a la presente».

La derogación como acto y como efecto es una exigencia de la seguridad jurídica. La doctrina distingue (78) entre derogación expresa y derogación tácita; esta a su vez puede ser por nueva regulación integral de la materia y derogación por incompatibilidad.

La derogación debe establecerse expresamente. No debe recurrirse a la aplicación del artículo 2.2 del Código civil (79) para resolver el problema de la derogación de las leyes. Sobre el legislador debe recaer la tarea de determinar el derecho vigente en cada momento histórico, sin trasladar esta carga al intérprete.

No son muy útiles las fórmulas del tipo «quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por esta Ley» (*cfr.* disp. derogatoria de la Ley 2/1990) o «quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango, en cuanto se opongan a lo dispuesto en la presente Ley» (*cfr.* Ley 2/1989). VIVER PI-SUNYER (80) considera que este tipo de cláusulas derogatorias son inútiles, que no acotan siquiera el ámbito material dentro del que se produce la derogación. Sin embargo, para PEÑARANDA RAMOS (81) el establecimiento de una disposición derogatoria, aun de este tipo, expresa la voluntad del legislador de eliminar normas anteriores.

La derogación debe ser expresa, con una clara relación o tabla de las normas o disposiciones que se derogan. Junto a esta derogación específica debería incluirse una fórmula de derogación genérica. Esta práctica si se sigue en las disposiciones derogatorias de las leyes aragonesas, aunque no se acota la materia (*cfr.* Leyes 3/1984, Ley 3/1985, Ley 6/1985, Ley 7/1985, Ley 9/1989, Ley 6/1991).

4. *Las disposiciones finales*

Las disposiciones finales deben ser las últimas de la parte final de la ley, aunque no siempre es así.

(78) L.M. DÍEZ PICAZO: *La derogación de las leyes*, Cívitas, Madrid, 1990.

(79) El art. 2.2 CC dice: «Las leyes solo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado».

(80) C. VIVER I PI-SUNYER: «La parte final de las leyes», en GRETTEL, *La forma ...*, p. 177 y en *Curso ...*, p. 161.

(81) J.L. PEÑARANDA RAMOS: «Las disposiciones derogatorias de las leyes» en AA.VV., *La calidad ...*, pp. 243

En la práctica del legislador aragonés las disposiciones finales son muy frecuentes. En ellas sitúa siempre las cláusulas de entrada en vigor de la ley. Además es frecuente la inclusión de habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la ley. También encontramos delegaciones legislativas (Ley 2/1991, disp. fin. 2.^a); mandatos de presentación de proyectos de ley (Ley 8/1984); reglas de supletoriedad (Ley 2/1987, disp. fin 1.^a). La entrada en vigor de las leyes aragonesas se examina más abajo (82).

Las cláusulas de habilitación para el desarrollo de la ley son del siguiente tenor:

«Se faculta a la Diputación General para dictar las disposiciones reglamentarias que requiera el desarrollo de la presente Ley» (Ley 3/1984).

«Se autoriza a la Diputación General de Aragón para dictar las disposiciones pertinentes para el desarrollo y cumplimiento de la presente ley» (Ley 7/1984).

«La Diputación General de Aragón dictará cuantas disposiciones requiera el desarrollo y ejecución de la presente Ley» (Ley 5/1985).

«En el plazo de seis meses la Diputación General de Aragón deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su completa aplicación» (Ley 10/1989).

«Se autoriza al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón para dictar las disposiciones necesarias y adoptar las oportunas medidas de ejecución y desarrollo de lo dispuesto en esta Ley» (Ley 7/1990).

De las fórmulas anteriores la que acota más la potestad reglamentaria del Gobierno es la empleada en la Ley 10/1989, ya que predetermina al ámbito de los reglamentos y establece un plazo para su ejercicio. En numerosas cláusulas de habilitación reglamentaria se incurre en la confusión terminológica de designar al sujeto habilitado (la Diputación General) como Diputación General de Aragón.

En las disposiciones finales de la leyes deben situarse las cláusulas legales de delegación legislativa (salvo que sea una ley específica de delegación de artículo único). Entre las leyes de las dos primeras legislaturas sólo hay una delegación para dictar un decreto legislativo. Es la contenida en la disposición final 2.^a de la Ley 2/1991, en los siguientes términos:

«Al amparo de lo previsto en el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en los términos del artículo 8 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo máximo de treinta días, dicte un Decreto Legislativo en el que, de acuerdo con las modificaciones de la Ley 1/1986 aprobadas por la presente, quede fijado el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón».

(82) *Vid. infra* §VIII.2

La Diputación General en ejercicio de esta delegación aprobó el Decreto legislativo 1/1991. Esta norma gubernamental con rango de ley fue objeto de una sugerencia del Justicia de Aragón, dirigida a las Cortes de Aragón y a la Diputación General. Entre las sugerencias que se formulaban a las Cortes, figuraba una que decía literalmente: «Que, en los casos de leyes de delegación para refundir textos legales se especifique si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, de conformidad con la alternativa contenida en el artículo 8.6 de la ley aragonesa 4/1983, de 28 de septiembre» (83).

Este tipo concreto de habilitación está sujeto a unos requisitos materiales fijados en la Constitución (arts. 82 a 84) y en Estatuto de Autonomía (art. 15.2, que remite a la CE) y en el artículo 8 de la Ley aragonesa 4/1983, que limitan la discrecionalidad gubernamental. En el caso transcrito no se especifica con claridad si se autoriza a formular un texto único o si incluye la de regularizar, aclarar y armonizar (84).

VII. ANEXOS

Algunas leyes aragonesas incorporan anexos que se publican a continuación de la ley. Normalmente son planos, tablas, series numéricas que son difíciles de explicar de modo literario.

Las leyes aragonesas que incluyen anexos son de tres tipos: a) leyes anuales de presupuestos (Ley 5/1983, 5/1984 2/1986, 1/1987, 1/1988, 5/

(83) El texto de las consideraciones y sugerencias del Justicia de Aragón sobre el Decreto legislativo 1/1991 fue publicado en el *BOCA* núm. 2, de 16 de septiembre de 1991 (corrección de errores en *BOCA* núm. 4, de 14 de octubre de 1991). También se da cumplida noticia en el Informe anual del Justicia de Aragón 1991, Zaragoza, 1992, pp. 369-374.

(84) La disposición final primera de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992, contiene una cláusula de delegación legislativa en los siguientes términos: «Al amparo de lo previsto en el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en los términos del artículo 8 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Diputación General para que dicte un decreto legislativo por el que se apruebe el texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento, al que se incorporarán, con autorización para actualizar y armonizar, las disposiciones legales vigentes de carácter permanente materia de gestión presupuestaria, contenidas en las leyes anuales de Presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento». En la cláusula de delegación transcrita no se fija un plazo para su ejercicio. Cfr. la sugerencia del Justicia de Aragón al respecto, en el Informe anual 1992, Zaragoza, 1993, pp. 421-422. En la Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993, se establece una cláusula de delegación legislativa sobre la misma materia, conforme a los requisitos constitucionales y estatutarios (disposición adicional 18.^a).

1989, 11/1989, 3/1991), que incluyen cuadros numéricos de ingresos y gastos; b) leyes de contenido económico-financiero (Ley 8/1984, 3/1986); y, c) leyes que incluyen una delimitación territorial mediante una descripción literaria y en plano.

En la publicación de los anexos se observa un cierto descuido. Suelen ser reproducción fotográfica de documentos de la fase de tramitación de la ley correspondiente, en ocasiones de difícil lectura por su tamaño o con símbolos de los órganos actuantes (85).

Los anexos de las leyes deben elaborarse y publicarse siguiendo un criterio uniforme que permita su identificación como tales anexos (86). Así, debe decirse expresamente que es un anexo; indicar el título de la ley de la que es anexo y forma parte; y, en el articulado de la ley debe hacerse referencia a los anexos. Si son varios los anexos deben numerarse y llevar su propio nombre o título. Estas sencillas reglas no se cumplen en las leyes aragonesas.

Sistemáticamente el anexo se publica a continuación de la parte dispositiva y tras la fórmula de promulgación y firma del Presidente de la Comunidad Autónoma.

VIII. LA PROMULGACIÓN, PUBLICACIÓN Y FECHA DE LAS LEYES

1. *La promulgación*

El Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma la promulgación, en nombre del Rey, de las leyes aragonesas y la orden de publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en el Boletín Oficial del Estado, en plazo no superior a quince días desde su aprobación. Para la entrada en vigor se tiene en cuenta la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 20 EAA).

El art. 20 EAA dice, literalmente, que «Las Leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el *Presidente de la Diputación General aragonesa...*». Por su parte, la Ley 3/1984, de 22 de junio, en su artículo 11, atribuye la promulgación de las leyes al «Presidente de la Dipu-

(85) Por ejemplo, en la Ley 5/1983, uno de los anexos figura con el lema «Diputación General de Aragón. Intervención», cuando es ya un documento aprobado por las Cortes de Aragón. En la Ley 11/1989 en uno de los anexos aparece el escudo oficial y el lema Diputación General de Aragón. En cambio, en un anexo de la Ley 12/1989 figura el de las Cortes de Aragón.

(86) M.^a T. CASTIÑEIRA PALOU: «División de las leyes», en GRETEL, *La forma...*, pp. 123-125 y «Sistemática y división de las leyes», en GRETEL, *Curso...*, pp. 133-134.

tación General» como «representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma». Ambas fórmulas son incorrectas, como ha señalado la doctrina (87). La promulgación de las leyes autonómicas es una facultad que corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, pero no como presidente del órgano superior colegiado de gobierno o Diputación General (88).

En el ordenamiento jurídico aragonés se han utilizado dos fórmulas promulgatorias, la primera más arcaizante y la empleada últimamente más correcta. Desde 1983 hasta 1988 la cláusula usada por el Presidente para promulgar las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón ha sido la siguiente:

«El Presidente de la Diputación General de Aragón, hago saber que las Cortes de Aragón han aprobado y yo, en nombre del Rey y por la Autoridad que me confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley.

(...)

Por tanto, ordeno que todos los ciudadanos, Tribunales, autoridades y poderes públicos a los que corresponda, observen y hagan cumplir esta Ley».

A partir de la Ley 1/1989 se ha cambiado la fórmula, que es la que actualmente aparece en los boletines oficiales, del siguiente tenor (89):

«En nombre del Rey y como Presidente de la Comunidad Autónoma, promulgo la presente Ley aprobada por las Cortes de Aragón y ordeno que se publique; todo ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 21 del Estatuto de Autonomía.

(...)

Así lo dispongo a efectos del artículo 9.1 de la Constitución y de los correspondientes del Estatuto de Autonomía de Aragón».

(87) A. EMBID IRUJO: «El Gobierno y la Administración. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la obra colectiva por él dirigida, *Derecho público aragonés*, Iber-Caja-El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1990, p. 98. Este autor ya había defendido (*Los parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 181-182) que la promulgación de las leyes autonómicas por el Presidente de una Comunidad la hace en su calidad de tal magistratura y no como jefe del Ejecutivo, dado que ejerce la representación del Estado en la Comunidad Autónoma; además, el sistema de gobierno parlamentario es contrario a la reunión en una misma magistratura la facultad de promulgar una ley elaborada por el Parlamento.

(88) Sobre la promulgación de los decretos, *cf.* el art. 12.1.m) de la Ley 3/1984. *Vid.* A. FANLO LORAS: «La expedición por el Rey de los decretos acordados por el Consejo de Ministros. Sus fórmulas promulgatorias tras la Constitución española de 1978», en S. MARTÍN RE-TORTILLO (dir.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. E. García de Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991, pp. 1961-1988.

(89) Este cambio de fórmula se produjo durante el mandato del Presidente GÓMEZ DE LAS ROCES que empleó la fórmula de su predecesor, el Presidente MARRACO, desde la Ley 9/1987 hasta la Ley 4/1988.

De la triada de funciones del Presidente, supremo representante de la Comunidad Autónoma, representante ordinario del Estado en en territorio de ésta y jefe del Gobierno, ahora se desecha la calificación de presidente o jefe del Gobierno (Diputación General en la terminología estatutaria), y se refiere a su condición de Presidente de la Comunidad Autónoma. No obstante, la confusión persiste, ya que la antefirma se refiere de nuevo, en todo caso, al «Presidente de la Diputación General de Aragón». Por otra parte la cita del artículo 21 EAA es innecesaria porque no añade nada y debería suprimirse, dado el principio de técnica legislativa que establece que debe evitarse toda disposición innecesaria.

En estas fórmulas cabe distinguir dos partes: una parte introductoria, que aparece en el encabezamiento, inmediatamente tras el título de la ley, y que podemos denominar convencionalmente como «introducción publicitaria», junto con la fórmula propiamente promulgatoria y la orden de publicación; y, una segunda parte, que figura al final de la ley, separada de la anterior por el texto de ésta, que podemos denominar fórmula intimatoria u orden de ejecutoriedad. Analizaremos brevemente estas cuestiones en las dos fórmulas de la praxis legislativa aragonesa.

La primera fórmula se caracterizaba por su tono arcaizante, especialmente en la introducción publicitaria («...hago saber...»). Por otra parte, recuerda a la fórmula de sanción, promulgación y publicación regia. Las leyes estatales son promulgadas con la siguiente cláusula: «Juan Carlos I, Rey de España A todos los que la presente vieren y entendieren, Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:...». La fórmula intimatoria se dirige a todos los ciudadanos, autoridades, tribunales para que «observen y hagan cumplir» la ley.

La fórmula utilizada a partir de 1989 es más sencilla y más modernizante. La fórmula de promulgación en sentido estricto se mantiene («promulgo»). Se ha suprimido la introducción publicitaria «hago saber». La nominalización que se empleaba en la orden de publicación se ha suprimido (se ha pasado de «...ordeno la publicación...» a «...ordeno que se publique...»). Y, por último, se aluden los artículos 20 y 21 del Estatuto, cuestión a la que ya nos hemos referido. La fórmula intimatoria también se ha simplificado, al remitirse al artículo 9.1 CE.

Esta segunda fórmula ha sufrido algunas pequeñas alteraciones. Merece la pena destacar dos. En primer lugar, inicialmente no se indicaba dónde se ordenaba la publicación de la ley (así, en las leyes 1 a 7/1989). A partir de la Ley 8/1989, se ordena expresamente que la ley se publique en el Boletín Oficial de Aragón y en el Boletín Oficial del Estado. Esta precisión es superflua, ya que así lo establece el Estatuto de Autonomía en su artículo 20; quizá se introdujo siguiendo la letra de este precepto estatutario.

La otra alteración se refiere a la orden de cumplimiento de la ley. Como hemos transcrito la promulgación se hace a los efectos el art. 9.1 de la Constitución, es decir, recordando que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Esta cláusula al limitarse a citar este artículo es más ligera que la usada inicialmente, que se inspiraba en la fórmula estatal.

Sin embargo en varias leyes hay una vacilación, ya que se dice que se promulga a los efectos del art. 9.2 de la Constitución. Recordemos que este precepto establece la cláusula de igualdad material: «Corresponde a los poderes públicos 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». Este error se introduce en la promulgación de la Ley 14/1990, de 27 de diciembre y se arrastra hasta la Ley 4/1991, de 20 de marzo, en la que ya aparece citado el art. 9.1 (90). Quizás fuese preferible citar el artículo 9 de de Constitución, lo que evitaría los errores de los números o apartados del mismo, e incluir, expresamente, el principio de publicidad de las normas, constitucionalizado en el art. 9.3.

«...y los correspondientes del Estatuto de Autonomía de Aragón». Cabe preguntarse cuáles son los artículos correspondientes o concordantes con el art. 9.1 CE. En el Estatuto no hay ningún precepto que establezca expresamente la vinculación de los poderes públicos al Derecho, porque no era necesario, al establecerlo la Constitución, norma jurídica a la que se subordina el Estatuto de Autonomía. Por ello, es innecesaria la cita del Estatuto en este punto.

De las setenta y cinco leyes aragonesas examinadas hay un ejemplo de una ley que apareció publicada en el *Boletín Oficial de Aragón* sin fórmula promulgatoria en sentido estricto. La Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón, publicada en el *BOA* núm. 21, de 3 de abril de 1985, carece de la primera parte de la fórmula promulgatoria, bajo el título de la ley aparece la exposición de motivos; sin embargo, al final del texto figura la fórmula intimatoria utilizada en la época. Esta ley fue objeto de una corrección de errores, pero no se salvo el referido a la promulgación. Fuese la omisión consciente o debida a error, hay que considerar que la Ley está promulgada, ya que el hecho que da fe de la promulgación es la firma de la Ley por el Presidente de la Comunidad.

EMBED IRUJO ha defendido que, pese a no existir una fórmula pro-

(90) Es decir, la cita incorrecta aparece en cuatro leyes, la 14/1990, que abre la serie y las números 1, 2 y 3 del año 1991. Paradójicamente la Ley 13/1990, que se publicó entre la Ley 2/1991 y la 3/1991, aparece citado correctamente el art. 9.1 CE.

mulgatoria única o semejante a todas las Comunidades Autónomas, los elementos comunes de la misma deberían ser, al menos, los siguientes: la promulgación la debe hacer el presidente de la Comunidad, en su calidad de tal y no del consejo de gobierno; indicando que actúa en nombre del Rey; siendo razonable que se hiciera mención al precepto del Estatuto de Autonomía donde se encuentra el título habilitante para la facultad de promulgar las leyes; y, ordenando su cumplimiento a los ciudadanos sujetos a esa ley y a todas las autoridades —incluyendo los tribunales— que deben cumplirla y hacerla cumplir (91).

La promulgación de las leyes en nuestro sistema jurídico-constitucional cumple únicamente la función de dar publicidad formal: insertar el texto legal en el correspondiente boletín o diario oficial. Por ello, creemos que la promulgación debería hacerse con la fórmula más simple posible, evitando las expresiones enfáticas en el anuncio publicitario, sin fórmulas intimatorias y sin referencia a la orden de publicación en los boletines oficiales. La fuerza de obligar de la ley deriva directamente del art. 9.1 de la Constitución, de ahí que sea superflua la orden intimatoria de cumplimiento u observancia. Esta práctica ya ha sido corregida en la fórmula utilizada por el Presidente de la Comunidad en la actualidad, pero incluso sería innecesaria la cita de este artículo constitucional, ya que puede haber errores en la cita, como hemos visto que se ha producido. Por otra parte, la orden de que se publique la ley en los boletines oficiales es un hecho que puede quedar en el ámbito de relaciones administrativas dentro de la Comunidad Autónoma (con su boletín oficial) y fuera de ella (con el *Boletín Oficial del Estado*).

En este sentido, es plenamente asumible la fórmula propuesta por Javier SALAS que adaptada a la denominación de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón, podría ser la siguiente (92) y (93):

(91) A. EMBID IRUJO: *Los parlamentos...*, pp. 181-182. Parece innecesario petrificar la fórmula promulgatoria de las leyes en una específica sobre la publicación de las leyes, como ha hecho el principado de Asturias en su ley 1/1985, de 4 de junio.

(92) J. SALAS: «Promulgación y publicación de las leyes de las Comunidades Autónomas», en *La calidad de las leyes*, pp. 295-296.

(93) Curiosamente es prácticamente unánime la crítica doctrinal de las fórmulas utilizadas para promulgar las leyes estatales o autonómicas. En general, se proponen cláusulas más simples. Vid. C. VIVER PI-SUNYER: «Sanción, promulgación y orden de publicación», en GRETTEL, *Curso de técnica legislativa, Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1989, pp. 105-111, que propone como fórmula de sanción, promulgación y orden de publicación —de las leyes estatales— la siguiente: «Las Cortes Generales han aprobado y Yo (JUAN CARLOS I REY DE ESPAÑA)*, sanciono y promulgo la siguiente LEY (...). Publíquese inmediatamente (como ley del Estado)*. Palacio de la Zarzuela, Madrid (...). JUAN CARLOS R.», pudiendo suprimirse los incisos marcados con un *. Incluso este autor propone una fórmula menos retórica: «En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 62.a) y 91 de la Constitución, sanciono y promulgo la siguiente LEY (...). Publíquese inmediatamente (como ley del Estado)*. Palacio de la Zar-

«Las Cortes de Aragón han aprobado y yo, en nombre del Rey, promulgo la siguiente

LEY

(texto completo de la misma)

Lugar y fecha

El Presidente de la Comunidad Autónoma».

Una cuestión que debemos plantear es si la promulgación de la ley autonómica por el Presidente de la Comunidad Autónoma requiere el refrendo de algún consejero de su Gobierno. No es extraño en la práctica de otras Comunidades Autónomas que la promulgación vaya refrendada por un miembro del órgano colegiado de gobierno. Por ejemplo, las leyes aprobadas por el Parlamento catalán son promulgadas por el Presidente de la *Generalitat* refrendadas por el Consejero de Justicia. Creemos que es una práctica incorrecta, debida al mimetismo con la promulgación regia. En efecto, las leyes estatales son sancionadas y promulgadas por el Rey, con el refrendo del Presidente del Gobierno de la Nación, pero porque este acto real, como todos los actos formales regios, necesitan de la institución del refrendo, dada la inviolabilidad e irresponsabilidad del Rey (art. 64 en relación con el art. 56.3 CE). Sin embargo, la promulgación presidencial, en el caso de las Comunidades Autónomas, es un acto debido, obligado del Presidente, en nombre del Rey, pero sin que aquél represente a éste en sentido jurídico. La facultad promulgatoria es una atribución que el ordenamiento jurídico autonómico atribuye al Presidente de la Comunidad, sin que éste puede transmitir su responsabilidad por este acto debido a un miembro del su gobierno. Por esta razón opinamos que es correcta la práctica aragonesa de omisión de refrendo en la promulgación de las leyes.

2. La publicación de las leyes aragonesas

En el ordenamiento jurídico aragonés la publicación de las leyes en el diario oficial (94) es una exigencia estatutaria. El artículo 20 EAA dice que

zuela, Madrid (...). JUAN CARLOS R.», *ibidem*, p. 111. Respecto a las fórmulas para promulgar decretos acordados en Consejo de Ministros, *vid.* A. FANLO LORAS: «La expedición por el Rey...», *op. cit.*, pp. 1985-1988.

(94) El nombre del diario oficial está establecido con rango estatutario en el art. 20. Con ocasión del proceso constituyente, el profesor y senador Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER señaló que carecía de sentido constitucionalizar un diario oficial concreto, bastando una referencia genérica. En su obra *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984, bajo el título «¿Ponemos algún nombre al diario oficial?», pp. 384-391, relata una curiosa peripecia tras una enmienda suya. El diario oficial de la Comunidad Autónoma de Aragón heredó el nombre del boletín oficial del Ente Preautonómico.

El «Boletín Oficial de Aragón» está regulado por el Decreto 45/1983, de 3 de mayo

el Presidente ordenará la publicación de las leyes aragonesas «...en el 'Boletín Oficial de Aragón' y en el 'Boletín Oficial del Estado'...».

En el caso de las leyes estatales, el ordenamiento constitucional sólo establece una exigencia genérica de publicación. El artículo 91 CE señala que «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación», pero no alude al «Boletín Oficial del Estado». Sin embargo, esta regla constitucional se concreta legalmente por el artículo 2.1 del Código Civil (95) y reglamentariamente por el artículo 1 del Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado, que establece que el «Boletín Oficial del Estado» es el medio de publicación formal de las leyes y demás disposiciones normativas del Estado español. Posiblemente no se concretó en la Constitución el medio material en el que se publican las leyes estatales porque su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» era y es el modo y medio tradicional de hacerla (96) y (97).

El Estatuto de Autonomía de Aragón establece el principio de doble publicación de las leyes autonómicas, en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado» dispone que a efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón», es decir, en el diario oficial autonómico, regla común en los distintos Esta-

(BOA núm. 15, de 17 de mayo de 1983). La unidad administrativa «Boletín Oficial de Aragón» depende del Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica, según el art. 3.3 del Decreto 179/1991, de 15 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. La edición y difusión del Boletín corresponde a la Dirección General de Servicios, del mismo Departamento, a través de su Servicio de Publicaciones, Biblioteca y Archivo (art. 7.j. del Decreto 38/1992, de 17 de marzo, por el que se regulan las publicaciones de la Diputación General de Aragón).

(95) Conforme a la redacción dada por el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de ley el texto articulado del Título preliminar del CC «Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado (...)». En la redacción originaria del CC de 1889 figuraba en el art. 1, con referencia a la «Gaceta de Madrid»: «Las leyes obligarán (...) a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la Gaceta».

(96) Sin embargo, en el texto constitucional hay otras referencias al boletín oficial del Estado (o ¿al «Boletín Oficial del Estado»?; vid. L. MARTÍN RETORTILLO, *op. cit.* para la publicación de las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164.1) y para la entrada en vigor de la propia Constitución (disposición final).

(97) Con importantes consecuencias desde la perspectiva de la seguridad jurídica en materia de publicación de las leyes, como ha señalado Pablo SALVADOR CODERCH, «La publicación de las leyes», en GRETEL, *Curso ... Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989*, pp. 209-210.

tutos de Autonomía (98). La Ley 4/1984, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Aragón, contiene un «mandato» imponiendo la doble publicación: «la presente Ley se publicará en el 'Boletín Oficial de Aragón' y en el 'Boletín Oficial del Estado' (disp. final 1.^a)». Es, obviamente, una norma innecesaria, ya que la publicación de ambas publicaciones está impuesta por el Estatuto.

La *vacatio legis* no está fijada en el Estatuto, sino en la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón. El párrafo segundo de su artículo 9 dispone que «las leyes aragonesas entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el 'Boletín Oficial de Aragón', si en ellas no se dispone otra cosa». De nuevo aparece una regulación mimética de la estatal, que hubiese sido aplicada vía supletoria a falta de regulación autonómica expresa. No obstante, la incorporación de ese plazo concreto —que bien pudiera haber sido otro—, al subsistema normativo aragonés desvincula la *vacatio legis* de las leyes aragonesas de eventuales modificaciones del artículo 2 CC.

El artículo 9 de la Ley 4/1983 es una norma intrusa. Una ley sobre la iniciativa legislativa no es la sede para regular una cuestión relativa a la publicación de las leyes. Además, el primer párrafo de este precepto es una norma reiterativa del artículo 20 EAA. Quizás la sede normativa más idónea para regular la *vacatio legis* hubiese sido el Reglamento de las Cortes de Aragón, si consideramos que la fase de integración de la eficacia de las leyes forma parte del procedimiento legislativo, pero no parece que la sede más adecuada sea una ley referida a la fase introductoria o de iniciativa de este procedimiento (99).

En las leyes aragonesas analizadas se establecen tres períodos de *vacatio*: el genérico de veinte días, al no fijar uno determinado, en veinticuatro

(98) Con la curiosa excepción del de La Rioja, que establece que las leyes de su Diputación General (Parlamento territorial) serán publicadas en el «Boletín Oficial de La Rioja» y en el «Boletín Oficial del Estado», fijando como fecha relevante a efectos de entrada en vigor «los veinte días siguientes a su última publicación» (art. 21.1 y 2.). J. RODRÍGUEZ ZAPATA (*Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 158-159) califica este supuesto como de doble publicación necesaria, ambas oficiales y auténticas, mientras que los demás Estatutos configuran la publicación de la ley en el diario oficial de la Comunidad como una publicación formal y necesaria, mientras que la realizada en el «Boletín Oficial del Estado» sería una segunda publicación, jurídicamente relevante, en cuanto que impuesta por el Estatuto, pero no necesaria, porque no determina la entrada en vigor de la ley.

(99) La existencia de leyes reguladoras de la iniciativa legislativa (la 4/83, sobre la iniciativa parlamentaria y gubernamental y la 7/1984, de iniciativa legislativa popular) en el ordenamiento jurídico aragonés está exigida estatutariamente (art. 15.3 EAA). Si no existiese esta reserva formal de ley, la materia estaría regulada en el Reglamento de la Cámara, como sucede en el caso de las Cortes Generales (salvo la iniciativa legislativa popular, art. 87.3 CE).

casos de las setenta y cinco leyes consideradas; la entrada en vigor el mismo día de su publicación, en veintiocho leyes; y, al día siguiente, en veintitrés leyes. Si sumamos estos dos casos, de las setenta y cinco leyes aragonesas, cincuenta y una han entrado en vigor el mismo día o al siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón». Salvo en el supuesto de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, en ningún otro caso se ha establecido un plazo de *vacatio legis* superior a los veinte días. En la *Ley de comercio de Aragón* se estableció que entraría en vigor el 1 de enero de 1990, salvo una parte de la misma que entró en vigor al mes de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón»; publicado el texto de la ley el día 16 de octubre de 1989, la *vacatio* fue de dos meses y medio, plazo amplio y lógico dada la repercusión de la ley para los empresarios comerciantes (por ej., la regulación de las modalidades especiales de venta).

De la práctica aragonesa no se induce un criterio para establecer un periodo más o menos amplio. Por ejemplo, entran en vigor el mismo día de su publicación las leyes de presupuestos, las que contienen autorizaciones al Ejecutivo (avales, características de las operaciones de endeudamiento, etc.). Se respeta el criterio de no incluir en las leyes cláusulas de entrada en vigor el mismo día de su publicación en el boletín oficial cuando ley restrinja el patrimonio jurídico del ciudadano, imponiéndole deberes, cargas o sanciones. Los destinatarios de la ley deben tener la posibilidad material de conocer la existencia de una ley y su contenido. Esta es una exigencia del principio de seguridad jurídica y del de publicidad de las normas (art. 9.3 CE). No hay ningún inconveniente en establecer un período efímero de *vacatio* en el caso de las leyes habilitantes, organizativas, presupuestarias.

Las erratas en la publicación de las leyes son, posiblemente, inevitables (100). De las setenta y cinco leyes aragonesas examinadas, han sido objeto de corrección de errores quince leyes (Leyes 3/1984, 5/1984, 1/1985, 2/1985, 3/1985, 2/1986, 4/1986, 5/1986, 1/1987, 4/1987, 5/1987, 2/1989, 5/1989, 14/1990, 5/1991) y el Decreto legislativo 1/1991. De éstas, seis casos afectan a leyes anuales de presupuestos.

La corrección de erratas aparece publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» bajo el epígrafe «Presidencia», sin fecha y sin firma. La práctica de correcciones anónimas debería erradicarse. El principio que hay que seguir es que corrige quien yerra. Hay que distinguir dónde se produce el

(100) Sobre las erratas de las leyes es un clásico el artículo «Las erratas en las leyes» de N. PÉREZ SERRANO, publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid* núm 2 (1957), ahora recogido en sus *Escritos de Derecho Político*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 839-867. También aborda los problemas que suscitan P. SALVADOR CODERCH: «La publicación de las leyes», en GRETTEL, *La forma ...*, pp. 285-290 y en el *Curso...*, pp. 222-224, y J. RODRÍGUEZ-ZAPATA: *Sanción, promulgación, ...*, pp. 172-177.

error. Si se origina en la publicación, debido a errores de composición o impresión, el Boletín Oficial de Aragón debe corregir, de oficio o instancia de los órganos interesados, el error producido. Si el error se produce entre el texto aprobado por la Cámara y el texto promulgado y publicado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, el error podría ser corregido mediante una comunicación del Presidente de las Cortes certificando el texto realmente aprobado. Por último si el error se produce en la fase de aprobación parlamentaria, la corrección de la ley promulgada y publicada sólo podría ser corregida mediante otra ley. La corrección de errores no puede ser utilizada para enmendar desaciertos legislativos.

3. *La fecha de las leyes aragonesas* (101)

La fecha de las leyes puede ser la de su aprobación parlamentaria o la de su promulgación, incluso la de su entrada en vigor. En el Derecho comparado hay ejemplos de los dos primeros supuestos. La fecha de las leyes aragonesas es la de su promulgación por el Presidente de la Comunidad Autónoma (102). Es también la práctica en la legislación estatal, cuyas leyes llevan como fecha la de su promulgación por el Rey.

Para VIVER I PI SUNYER (103) la fecha de las leyes debería ser la de su aprobación por el Parlamento, por tres razones: *a*) la trascendencia práctica que tiene el momento de la entrada en vigor o de la incorporación al ordenamiento jurídico, no pudiendo depender de la voluntad de un órgano que no es titular del poder legislativo; *b*) la condición de órgano de gobierno del órgano competente para promulgar las leyes, que no es un órgano «super partes»; mero representante de la unidad del ordenamiento jurídico; *c*) el carácter unicameral de los Parlamentos territoriales, que priva de justificación a la práctica de datar las fechas según su fecha de promulgación, para que sea un órgano situado al margen de las dos Cámaras el que certifique la autenticidad de los textos aprobados por ambas.

En nuestra opinión sólo tiene peso el primero de los tres argumentos esgrimidos. El tercero de ellos carece de justificación en el sistema norma-

(101) C. VIVER I PI-SUNYER: «La promulgación y fecha de las leyes» en GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pp. 101-103; J. SALAS: «Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas», *Autonomías* 11 (1989), p. 13; también en *La calidad de las leyes*, coordinado por F. SAINZ y J.C. DA SILVA OCHOA, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, p. 294.

(102) Y no la fecha de su aprobación por el Parlamento territorial, como erróneamente dice C. VIVER I PI-SUNYER: «La promulgación y la fecha de las leyes», en GRETEL: *La forma de las leyes*, cit., pp. 101 (nota 11) y 103.

(103) *Op. cit.*, pp. 102-103.

tivo estatal. La promulgación por el jefe del Estado de la ley aprobada por las Cortes Generales no supone que certifique de modo imparcial, como órgano situado al margen del Congreso y del Senado, que ambas han aprobado el mismo texto legislativo. El texto legal es siempre en última instancia el aprobado por el Congreso, tras el eventual veto o enmienda del Senado (art. 90 CE).

El segundo motivo, la coincidencia en el órgano o promulgador de la condición de representante del ordenamiento jurídico y la de ser uno de los principales órganos de gobierno de la *Generalitat* (se refiere a la Comunidad Autónoma de Cataluña), parte de la confusión entre la triple posición institucional del Presidente, a la que ya nos hemos referido más arriba. La promulgación no la hace condición el Presidente como representante supremo de la Comunidad Autónoma ni como jefe del Gobierno de la misma, sino como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma. Esta posición institucional implica que el Presidente es el órgano que simboliza el principio de unidad estatal en relación con las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, el principio de autonomía (104).

La trascendencia práctica de la fijación del momento a partir del cual una ley aprobada por el Parlamento se incorpora al ordenamiento jurídico, justificaría que la fecha de la ley fuese la de aprobación parlamentaria. La fecha de la ley no es irrelevante a efectos de prelación en el tiempo de las normas, derogaciones por aplicación de la regla *lex posterior derogat priori*. Como opina Luis M.^a DÍEZ PICAZO «el *dies a quo* del efecto suspensivo de la derogación por incompatibilidad no puede dejar de ser el momento de entrada en vigor; pero si se plantea la duda de si una ley es o no posterior a otra, el criterio ha de ser el de su aprobación» (105). Para nosotros debería cambiarse la práctica de fechar la ley según la data de la promulgación y adoptar la fecha de aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón.

La ley debe ser promulgada y ordenada su publicación por el Presidente de la Comunidad Autónoma en el plazo máximo de quince días desde la aprobación de la ley por el Pleno de la Cámara (art. 20.1 EAA). Este

(104) VIVER I PI-SUNYER ha calificado esta posición del Presidente como representante de la unidad del ordenamiento jurídico estatal. *Vid.* «La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya* 1 (1980), p. 134 y ss; también en I. MOLAS (ed.), *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1982, p. 92 y ss.

(105) En su excelente ensayo sobre la legislación que lleva por título *La derogación de las leyes*, Cívitas, Madrid, 1990, p. 335. En sentido contrario, J.J. SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA (*La sanción...*, p. 165-166), opina que el momento debe ser siempre el de la sanción y promulgación, ya que la publicación es una mera *condictio iuris* de eficacia *erga omnes* de la ley.

plazo expresado en días debe computarse como de días hábiles, por aplicación del artículo 60.1 Ley de Procedimiento Administrativo o del artículo 104.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Por otra parte, el retraso en la publicación no conlleva consecuencia jurídica para el Presidente de la Comunidad, salvo una eventual exigencia de responsabilidad política. Como sabemos la promulgación presidencial no supone una facultad de veto o de control de adecuación a la Constitución o al Estatuto de Autonomía.

La regulación estatutaria al fijar un plazo máximo para la promulgación y orden de publicación de la ley aprobada no es satisfactoria. Además, el retraso no debe imputarse sólo al Presidente, ya que en ocasiones puede producirse porque la recepción del texto de la ley aprobada, autenticado con la firma del Presidente de la Cámara se demora, ya que entre la aprobación por el Pleno y la remisión al Presidente de la Comunidad pueden transcurrir algunos días, incluso, en pura hipótesis, ser recibido casi al agotarse el plazo estatutario.

Hay que distinguir la promulgación y orden de publicación, que son competencias estatutarias del Presidente de la Comunidad Autónoma, y la publicación que es una competencia atribuida al Poder ejecutivo, al Gobierno autonómico, de quien depende el periódico oficial. Esta disociación competencial es más clara en el caso estatal, en el que la sanción y promulgación son actos regios, sujetos a refrendo, y la publicación que corresponde al Gobierno.

En la Comunidad Autónoma hay que distinguir, conceptualmente, al menos, la promulgación y orden de publicación, que corresponde al Presidente como representante ordinario del Estado, y el acto de publicación, que es una operación material, que cumplirá el órgano que dé el *insertesé* al texto legal previamente promulgado y ordenado publicar por el Presidente. La publicación material corresponde al director del «Boletín Oficial de Aragón», como órgano administrativo dependiente del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Un eventual abuso o retraso injustificado en la publicación de la ley podría ser controlado por el Parlamento a través de los mecanismos de control político, exigiendo responsabilidad al Presidente de la Diputación General, es decir, como jefe del Gobierno del que depende la Administración Pública de la Comunidad, de la que el «Boletín Oficial de Aragón» es un servicio administrativo. Frente a lo que pudiera sugerir la lectura del artículo 20 EAA, el plazo de quince días no se establece para la operación material de publicar, sino para promulgar y ordenar la publicación. Mientras que en el art. 91 CE se establece la inmediata publicación de las leyes sancionadas y promulgadas por el Rey, en el Estatuto de Autonomía de Aragón no se establece plazo alguno. En mi opinión debería adoptarse el principio de publicación inmediata, sin demora desde la promulgación presidencial.

El retraso en la publicación de la ley no es irrelevante, ya que la entrada en vigor se establece por referencia a la fecha de publicación.

La fecha de los decretos legislativos es una cuestión que nos remite a los límites formales del régimen jurídico de éstos en el ordenamiento jurídico aragonés (art. 82 CE, art. 15.2 EAA y art. 8 de la Ley 4/1983), en concreto, al aspecto temporal de la producción del decreto legislativo.

Uno de los contenidos necesarios de la ley de delegación es la fijación de la duración temporal de la misma, que ha de conferirse con fijación del plazo para su ejercicio, no pudiendo entenderse hecha por tiempo indeterminado. Dentro del plazo fijado por la ley delegante caben cuatro supuestos: *a)* que la norma con rango de ley sea aprobada por la Diputación General; *b)* que el Decreto legislativo sea firmado por el Presidente (en este caso, a diferencia del de las leyes, en su condición de jefe del Gobierno); *c)* que se publique íntegramente en el «Boletín Oficial de Aragón»; y, *d)* que haya entrado en vigor. De estas cuatro posibilidades la más respetuosa con la habilitación del Parlamento es que dentro del plazo fijado por la ley delegante sea publicado el texto, porque la publicación es el único dato comprobable del cumplimiento del plazo y además, este hecho es una condición de existencia de la norma y no de su simple eficacia (106). Sin embargo, esta tesis es difícilmente compatible con la obligación que la Diputación General tiene de comunicar a las Cortes de Aragón el texto articulado o refundido, dentro de los quince días siguientes a aquel en el que se haya hecho uso de la delegación legislativa (art. 156 RCA), cuando se fijan breves plazos de ejercicio de la delegación.

Así, el Decreto Legislativo 1/1991 lleva como fecha la de su aprobación por la Diputación General. La cláusula de refundición (disposición final 2.ª de la Ley 2/1991, de 4 de enero) establecía que «se autoriza al Consejo de Gobierno para que, *en el plazo de treinta días, dicte un decreto legislativo (...)*» (107). Se guarda silencio respecto al *dies a quo*, por lo que el cómputo del plazo máximo de treinta días se iniciaba el día de entrada en vigor de la ley (el 19 de enero de 1991, día siguiente a su publicación en el BOA) y terminaba el 23 de febrero. El Decreto legislativo fue apro-

(106) J.A. SANTAMARÍA PASTOR sostiene esta tesis, aduciendo otros argumentos adicionales vid. sus *Fundamentos...*, *op. cit.*, pp. 675-677. En cambio, la jurisprudencia no comparte esta tesis, sino que considera que es suficiente que en el plazo legal se produzca la emanación del decreto legislativo por el Gobierno (STS 21-1-1986, Arz. 1569). En la delegación legislativa conferida por la disposición adicional 18.ª de la Ley 7/1993, de 4 de mayo, el plazo es de seis meses desde su entrada en vigor, dentro del cual debe *publicarse* el decreto legislativo.

(107) Plazo efímero que plantea problemas para cumplir con el mandato del art. 156 RCA, ya que la publicación en el BOA debe preceder a la inserción del Decreto Legislativo en el BOA. Parece oportuno que la duración temporal de la delegación legislativa no debe ser inferior al plazo de seis meses.

bado por la Diputación General el 19 de febrero, y se publicó el 1 de marzo. Dado que el verbo utilizado en la ley de delegación era «dictar», cabía entender que bastaba con que la aprobación se produjese antes del día 23 de febrero, aunque su publicación y entrada en vigor se produjera fuera del plazo (108).

IX. CONCLUSIÓN

La conclusión a la llegamos tras el estudio de las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón en el período 1983-1991 es que es *necesario que se adopten directrices sobre técnica legislativa*.

Una legislación profusa, compleja e inconexa pone en peligro el valor de la seguridad jurídica. Las leyes deben ser correctas en el fondo y en la forma. El ropaje de la ley facilita a sus destinatarios su comprensión y aprehensión intelectual. El sentido común nos dice que se hagan pocas leyes, pero buenas. Si la complejidad de vida social exige que el número de leyes crezca hay que mantener la segunda parte de la anterior proposición, que las leyes sean buenas y *estén bien hechas*.

La necesidad de adoptar directrices ha sido apreciada en en ámbito de la Administración General del Estado, lo que ha dado como resultado al Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991.

En la Comunidad Autónoma de Aragón también han surgido voces que reclaman la mejora de la calidad de las normas. Así, El Justicia de Aragón en su *Informe de 1991* denuncia, en ejercicio de su misión de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, la falta de cuidado en la forma de las normas jurídicas y en la técnica normativa empleada en algunos reglamentos, la frecuencia y abuso de las correcciones de errores, la necesidad de un texto refundido de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, fórmulas derogatorias de normas etc. (109).

Directamente han reclamado la mejora técnica de los proyectos de ley dos grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón. Nos referimos a sendas proposiciones no de ley relativas a las reglas de la gramática castellana y a

(108) El Justicia de Aragón, en sus consideraciones sobre el Decreto Legislativo, publicadas en el *BOCA* núm. 2, de 16-9-1991 y corrección en *BOCA* núm. 4, de 14-10-1991 se refiere a esta cuestión. *Vid.* también en el *Informe anual* 1991, Zaragoza 1992, pp. 369-370.

(109) *Vid.* *Informe anual del Justicia de Aragón* 1991, Zaragoza, 1992, pp. 365-366 (forma de las normas), 349-356 (Compilación), 363-364 (derogaciones). También aborda aspectos relacionados con la calidad normativa en el *Informe anual* 1992, Zaragoza, 1993, pp. 363-370 (construcción gramatical, uso de siglas, colocación de títulos en los artículos), pp. 437-442 (corrección de errores), que son destacados en las conclusiones (p. 559).

la necesidad de aprobación de directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, presentadas por el G. P. Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida y por el G. P. Socialista, respectivamente (110).

La proposición no de ley 15/92, relativa a la necesidad de aprobación de directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, tras la motivación, dice:

«Las Cortes de Aragón instan a la Diputación General de Aragón a que apruebe en el plazo máximo de tres meses unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley que se inspiren, en lo que sea homologable a las características normativas de la comunidad Autónoma, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, que contiene una serie de encomiables reglas sobre el contenido formal de la iniciativa legislativa a realizar por el Gobierno».

Esta proposición da pie a plantearse a qué órgano compete dictar directrices sobre técnica legislativa. AGUILÓ LUCÍA (111) opina que de los órganos que intervienen en el procedimiento de elaboración de una ley, corresponde al Parlamento adoptar tales directrices dado que la ley es el resultado del ejercicio de la función legislativa, el sujeto autor de la ley es el Parlamento. Una segunda razón es que la eficacia de las directrices sólo se logrará si el Parlamento las considera como un mandato interno.

Dada la pluralidad de centros de producción normativa (las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación, los Parlamentos territoriales, los Gobiernos autonómicos) y la pluralidad de fuentes del derecho (leyes, normas gubernamentales con rango de ley, reglamentos) es deseable que las directrices de técnica legislativa sean básicamente las mismas para el Estado y para las Comunidades Autónomas y adoptadas para la elaboración de leyes y de reglamentos. El principio de coordinación debe jugar aquí también un papel importante. Esta coordinación puede propiciarse mediante la reunión de expertos con los servicios jurídicos de los diferentes centros normativos y la adopción en cada esfera de unas directrices normativas semejantes. Quizás la homogeneidad se dé *de facto*, a través del modelo que van a ser las directrices aprobadas por el Consejo de Ministros para el ejercicio de su iniciativa legislativa y las que apruebe en el futuro para la ela-

(110) Son las proposiciones no de ley núms. 14/92 (gramática) y 15/92 (directrices), publicadas, ambas en el *BOCA* núm. 24, de 24 de marzo de 1992. El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión del 14 de mayo de 1992 acordó rechazar ambas proposiciones no de ley (*BOCA* núm. 36, de 6 de junio de 1992).

(111) L. AGUILÓ LUCÍA: «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa» en F. SAINZ MORENO y J.C. DA SILVA OCHOA (coord.), *La calidad de las leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989, pp. 321-337.

boración de reglamentos. Estas directrices van a ser un referente (112) por su indudable calidad técnica, avalada por el respaldo doctrinal del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (113).

X. LEYES DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Las leyes incluidas en este estudio son las aprobadas por las Cortes de Aragón durante la I Legislatura (1983-1987) y II Legislatura (1987-1991). Son setenta y cinco leyes, treinta y ocho leyes de la I Legislatura (desde la Ley 1/1983 hasta la Ley 8/1987) y treinta y siete de la II Legislatura (desde Ley 9/1987 hasta la Ley 6/1991). La finalidad del índice cronológico es facilitar la localización de las leyes, ya que en el estudio se suelen citar sólo por su número y año.

I Legislatura

Año 1983

- Ley 1/1983, de 28 de septiembre, por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón.
(BOA núm. 22, de 07.10.1983).
- Ley 2/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón.
(BOA núm. 22, de 07.10.1988).
- Ley 3/1983, de 28 de septiembre, de designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma.
(BOA núm. 22, de 07.10.1983).

(112) Es la tendencia que apunta la proposición no de ley 15/92 y es el papel que han tenido en la elaboración de este trabajo. De hecho, desde la publicación de las Directrices en el BOE, parece que orientan la labor legislativa de las Cortes de Aragón (*cfr.* las Leyes 1/1992 a 7/1992). Curiosamente la corrección de errores de composición e impresión de la Ley 1/1992, de 17 de febrero, de medidas de ordenación integral del Somontano del Moncayo, publicada en el BOA núm. 33, de 20 de marzo de 1992, salva los defectos de composición del texto publicado en el BOA núm. 24, de 28 de febrero de 1992, mediante una dicción inspirada en la directriz núm. 14.

Por Instrucción de 21 de diciembre de 1992, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autónoma del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se adoptan —más que adaptan— las Directrices de la Administración del Estado, como reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de decretos legislativos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(113) La preocupación doctrinal por la calidad normativa de los reglamentos del ordenamiento jurídico aragonés es objeto de atención en el trabajo de J. PEMÁN GAVÍN, «Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Aragón», publicado en el número 1 (1992) de esta *Revista*, pp. 59-108.

Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón.
(BOA núm. 22, de 07.10.1983).

Ley 5/1983, de 17 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1983.
(BOA núm. 29, de 20.12.1983).

Año 1984

Ley 1/1984, de 16 de abril, por la que se declara «Día de Aragón» el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge.
(BOA núm. 15, de 18.04.1984).

Ley 2/1984, de 16 de abril, sobre el uso de la bandera y el escudo de Aragón.
(BOA núm. 15, de 18.04.1984).

Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 22, de 05.06.1984; corrección de errores en BOA núm. 25, de 14.07.1984).

Ley 4/1984, de 26 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Aragón.
(BOA núm. 23, de 28.06.1984).

Ley 5/1984, de 23 de julio, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1984.
(BOA núm. 27, de 28.07.1984; c. de e. BOA núm. 32, de 14.09.1984).

Ley 6/1984, de 26 de noviembre, por la que se autoriza a la Diputación General de Aragón la emisión de deuda pública por un importe de dos mil millones de pesetas.
(BOA núm. 42, de 27.11.1984).

Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.
(BOA núm. 1, de 04.01.1985).

Ley 8/1984, de 27 de diciembre, reguladora de las tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 1, de 04.01.1984).

Ley 9/1984, de 28 de diciembre, de concesión de dos créditos extraordinarios al Departamento de Cultura y Educación.
(BOA núm. 1, de 04.01.1984).

Año 1985

Ley 1/1985, de 27 de marzo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1985.
(BOA núm. 19, de 29.03.1985; c. de e. BOA núm. 41, de --.05.1985).

Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón.
(BOA núm. 21, de 03.04.1985; c. de e. BOA núm. 26, de 19.04.1985).

Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

(BOA núm. 39, de 23.05.1985; c. de e. BOA núm. 44, de 31.05.1985 y BOA núm. 51, de 14.06.1985).

- Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.
(BOA núm. 57, de 02.07.1985).
- Ley 5/1985, de 20 de noviembre, reguladora del Tribunal Económico-Administrativo de la Administración Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 102, de 22.11.1985).
- Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.
(BOA núm. 103, de 26.11.1985)
- Ley 7/1985, de 2 de diciembre, de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera de su territorio, en la vida social y cultural de Aragón.
(BOA núm. 111, de 11.12.1985).
- Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio.
(BOA núm. 118, de 23.12.1985).

Año 1986

- Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 17, de 26.02.1986)
- Ley 2/1986, de 7 de marzo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1986.
(BOA núm. 22, de 10.03.1986; c. de e. BOA núm. 38).
- Ley 3/1986, de 4 de julio, de modificación parcial de las tasas por prestación de servicios del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes para 1986.
(BOA núm. 56, de 09.06.1986).
- Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 56, de 09.06.1986; c. de e. BOA núm. 104, de 22.10.1986).
- Ley 5/1986, de 17 de noviembre, de salud escolar.
(BOA núm. 120, de 01.12.1986; c. de e. BOA núm. 126, de 15.12.1986).
- Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de archivos de Aragón.
(BOA núm. 120, de 01.12.1986).
- Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de museos de Aragón.
(BOA núm. 123, de 09.12.1986).
- Ley 8/1986, de 19 de diciembre, de bibliotecas de Aragón.
(BOA núm. 131, de 26.12.1986).

Año 1987

- Ley 1/1987, de 13 de febrero, de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1987.
(BOA núm. 18, de 16.02.1987; c. de e. BOA núm. 30, de 16.03.1987).

- Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 19, de 18.02.1987).
- Ley 3/1987, de 10 de marzo, del Banco de Tierras.
(BOA núm. 29, de 13.03.1987).
- Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social.
(BOA núm. 36, de 30.03.1987; c. de e. BOA núm. 49, 29.04.1987)
- Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 40, de 07.04.1987; c. de e. BOA núm. 66, de 08.06.1987).
- Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre mancomunidades de municipios.
(BOA núm. 46, de 22.04.1987).
- Ley 7/1987, de 15 de abril, de coordinación de policías locales de Aragón.
(BOA núm. 46, de 22.04.1987).
- Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación aragonesa de Radio y Televisión.
(BOA núm. 46, de 22.04.1987).

II Legislatura

- Ley 9/1987, de 23 de noviembre, sobre concesión de un suplemento de crédito, por importe de 290.000.000 de pesetas, para atender el coste adicional derivado de la aplicación de un convenio colectivo único, para el personal laboral que presta sus servicios en la Diputación General de Aragón.
(BOA núm. 129, de 25.11.1987).

Año 1988

- Ley 1/1988, de 25 de abril, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1988.
(BOA núm. 44, de 29.04.1988).
- Ley 2/1988, de 25 de abril, sobre la reforma de la Ley del Consejo Asesor de RTVE en Aragón.
(BOA núm. 44, de 29.04.1988).
- Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre la equiparación de los hijos adoptivos.
(BOA núm. 44, de 29.04.1988).
- Ley 4/1988, de 17 de octubre, sobre concesión de un crédito extraordinario, por importe de 103.088.680 pesetas, al que asciende el límite máximo de las subvenciones a adjudicar como consecuencia de las elecciones a las cortes de Aragón, celebradas el 10 de junio de 1987.
(BOA núm. 106, de 19.10.1988).

Año 1989

- Ley 1/1989, de 24 de febrero, de artesanía de Aragón.
(BOA núm. 23, de 03.03.1989).
- Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud.
(BOA núm. 46, de 28 03.1989; c. de e. BOA núm. 82, 31.07.1989).

- Ley 3/1989, de 21 de abril, del himno de Aragón.
(BOA núm. 48, de 05.05.1989).
- Ley 4/1989, de 9 de mayo, de concesión de un suplemento de crédito por importe de 708.279.055 pesetas, destinado a satisfacer las diferencias de retribuciones de los funcionarios, correspondientes al ejercicio de 1988, como consecuencia de la valoración de los puestos de trabajo.
(BOA núm. 51, de 12.05.1989).
- Ley 5/1989, de 31 de mayo, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1989.
(BOA núm. 58, de 02.06.1989; c. de e. BOA núm. 62, de 12.06.1989, BOA núm. 66, de 21.06.1989).
- Ley 6/1989, de concesión por la Diputación General de Aragón de aval a un préstamo a la empresa «Piezas y Rodajes, S.A.».
(BOA núm. 62, de 12.06.1989).
- Ley 7/1989, de 15 de junio, de financiación de la Feria de Muestras de Zaragoza.
(BOA núm. 65, de 19.06.1989).
- Ley 8/1989, de 5 de octubre, de suplemento de crédito por importe de 3.000 millones de pesetas para concesión de subvenciones destinadas al apoyo a las «pymes» al fomento del empleo.
(BOA núm. 108, de 16.10.1989).
- Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón.
(BOA núm. 108, de 16.10.1989).
- Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores.
(BOA núm. 134, de 20.12.1989).
- Ley 11/1989, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990.
(BOA núm. 138, de 30.12.1989).
- Ley 12/1989, de 29 de diciembre, de inversiones en infraestructuras de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990.
(BOA núm. 138, de 30.12.1989).

Año 1990

- Ley 1/1990, de 26 de febrero, por la que se conceden a la Diputación General de Aragón un suplemento de crédito y un crédito extraordinario, por importes respectivos de 212.970.000 y 100.000.000 de pesetas, para subvenciones destinadas a los programas de «Fomento del empleo» y «Apoyo a la PYME».
(BOA núm. 27, de 07.03.1990).
- Ley 2/1990, de 21 de marzo, de declaración de monumentos naturales de los glaciares pirenaicos.
(BOA núm. 36, de 28.03.1990).
- Ley 3/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de la Tercera Edad.
(BOA núm. 43, de 16.04.1990).
- Ley 4/1990, de 4 de junio, de suplemento de crédito por importe de 1.700 millones

- de pesetas, con destino a la financiación de las instalaciones de innivación artificial en estaciones de esquí del Pirineo aragonés.
(BOA núm. 66, de 08.06.1990).
- Ley 5/1990, de 7 de junio, de endeudamiento para 1989, por la que se fijan las características de las operaciones de crédito a concertar, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1,2,c) y 28.1 de la Ley 5/1989, de 31 de mayo, de Presupuestos de la comunidad Autónoma de Aragón para 1989.
(BOA núm. 68, de 13.06.1990)
- Ley 6/1990, de 20 de junio, de concesión por la Diputación General de Aragón de una subvención a la empresa «Piezas y Rodajes, S.A.»
(BOA núm. 74, de 27.06.1990).
- Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento.
(BOA núm. 74, de 27.06.1990).
- Ley 8/1990, de 4 de julio, de suplemento de crédito por importe de 308.500.000 pesetas para la construcción de un aeródromo en Santa Cilia de Jaca (Huesca).
(BOA núm. 81, de 11.07.1990).
- Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón.
(BOA núm. 133, de 14.11.1990).
- Ley 10/1990, de 9 de noviembre, por la que se concede a la Diputación General de Aragón un suplemento de crédito por importe de 130.000.000 (ciento treinta millones) de pesetas con destino al programa «Fomento del empleo».
(BOA núm. 133, de 14.11.1990).
- Ley 11/1990, de 9 de noviembre, por la que se fijan las características básicas de las operaciones de endeudamiento autorizadas por la Ley 11/1989, de 29 de diciembre, de presupuestos de la comunidad autónoma de Aragón para 1990, y por la Ley 12/1989, de 29 de diciembre, de inversiones en infraestructuras de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1990.
(BOA núm. 133, de 14.11.1990)
- Ley 12/1990, de 9 de noviembre, de autorización de créditos y de concesión de un suplemento de crédito por importe de 90.000.000 (noventa millones) de pesetas, destinados a satisfacer incrementos de retribuciones del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondientes al ejercicio de 1990.
(BOA núm. 133, de 14.11.1990).
- Ley 13/1990, de 21 de diciembre, relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca.
(BOA núm. 6, de 16.01.1991).
- Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el parque de la Sierra y Cañones de Guara.
(BOA núm. 8, de 21.01.1991; c. de e. BOA núm. 21, de 21.02.1991).

Año 1991

- Ley 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro de Aragón.
(BOA núm. 7, de 18.01.1991).

- Ley 2/1991, de 4 de enero, de modificación de la Ley de medidas para la ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 7, de 18.01.1991).
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1991.
(BOA núm 6, de 16.01.1991).
- (*) Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 25, de 01.03.1991; c. de e. BOA núm. 44, de 15.04.1991, BOA núm. 125, de 18.10.1991; *vid.* DA del Decreto 126/1991, de 1 de agosto, BOA 99, de 09.08.1991).
- Ley 4/1991, de 20 de marzo, de modificación de la Ley electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.
(BOA núm. 36, de 27.03.1991).
- Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la reserva natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro.
(BOA núm. 43, de 12.04.1991; c. de e. BOA núm. 48, de 22.04.1991).
- Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio agrario de la Comunidad.
(BOA núm. 54, de 3.05.1991).

(*) Esta norma es gubernamental con rango de ley, aprobada por la Diputación General en uso de la delegación legislativa contenida en la disposición final segunda de la Ley 2/1991, de 4 de enero. Se incluye con un criterio cronológico.