

La entrada en vigor y el régimen transitorio

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES. A) EL CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES ADICIONALES DE LAS LEYES. B) LA CONFORMACIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES ADICIONALES DE LA LEY 4/1999 DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. a) *El Anteproyecto gubernamental y el Dictamen del Consejo de Estado.* b) *La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de modificación.* C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LAS DOS DISPOSICIONES ADICIONALES DE LA LEY 4/1999. a) *La incorrecta ubicación sistemática del contenido prescriptivo de las dos adicionales.* b) *La habilitación al Gobierno tendente a la simplificación de procedimientos.* c) *El mandato normativo tendente a la presentación de proyectos de ley que concreten la previsión del artículo 107.2, en su nueva redacción.* III. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS. A) PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO TRANSITORIO. B) LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO TRANSITORIO DE LA LEY 4/1999 EN EL ÍTER LEGISLATIVO. a) *El Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto gubernamental.* b) *La tramitación del Proyecto de Ley de modificación en las Cortes Generales.* C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LAS DOS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY 4/1999. a) *Subsistencia de normas preexistentes.* b) *Aplicación de la Ley a los procedimientos en tramitación.* IV. LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. A) EL SENTIDO DE LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS DE LAS LEYES. B) LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA DE LA LEY 4/1999. C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA DE LA LEY 4/1999. a) *Derogación expresa de la normativa reguladora de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.* b) *La cláusula genérica de derogación.* c) *Aplicación de la cláusula general respecto de la reviviscencia de las normas derogadas.* V. LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA. A) LA OPERATIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES FINALES DE LAS LEYES. B) EL PROCESO DE NOMOGÉNESIS DE LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA DE LA LEY 4/1999. C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA DE LA LEY 4/1999. a) *Habilitación para el desarrollo y ejecución de la Ley 4/1999.* b) *La entrada en vigor de la Ley 4/1999 y su aplicación.* c) *Los mandatos normativos –tendientes a la producción de normas jurídicas– contenidos, por error, en las Disposiciones adicionales.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los extremos en los que tradicionalmente se ha cometido un mayor número de incorrecciones de técnica legislativa es el constituido por las disposiciones últimas de las leyes, auténtico

cajón de sastre donde el legislador ha tendido, sin ajustarse a criterio alguno, a incluir cuantas prescripciones residuales o de cierre se le vienen a la imaginación o, incluso, aquellas que no ha podido o sabido ubicar en el articulado. De esta suerte, la parte final de las leyes, ya de por sí de naturaleza residual, se ha convertido en una suerte de campo de Agramante en el que todo vale.

La situación de desasosiego se agudiza si del género pasamos a la especie; en otras palabras, si al margen de la consideración general sobre el contenido de estas prescripciones entramos en su detalle, cotejando lo que se engloba bajo cada una de las rúbricas que tradicionalmente se distinguen en nuestro ordenamiento —y que expresamente recogió para sí la propia *lex superior*—, esto es, disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Una mínima consideración de su naturaleza respectiva demuestra cómo —salvo honradas excepciones y aunque en este extremo la situación, tímidamente, parece tender a enmendarse—, el legislador vulnera reiteradamente los más mínimos criterios de racionalidad y homogeneidad, hasta el punto que no es, en absoluto, infrecuente la alteración del propio orden de inclusión de dichas categorías en el texto de la ley.

Muestra de la aludida tímida corrección, por lo que respecta a la legislación estatal y aunque circunscriben su eficacia a la fase de la iniciativa legislativa —no condicionando en modo alguno la plena y exclusiva potestad de las Cortes Generales, que en ocasiones nos han obsequiado con la originalidad de acuñar alguna nueva categoría de disposición última—, es el Acuerdo del Consejo de Ministros de dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y uno, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, que parte, en su número 19, de la división de la parte final de las leyes en las cuatro clases anteriormente referidas y por su orden: adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

Que la apuntada perversa frondosidad de las prescripciones últimas de las leyes lastra la seguridad jurídica es una obviedad tan evidente que resultaría ocioso insistir, si no fuera por el afán de coadyuvar a su enmienda *pro futuro* en el proceso de nomogénesis.

Con todo, resulta obvio que una consideración detenida del fenómeno apuntado, necesariamente casuística, excede en bastante tanto el objeto y los límites de este estudio como las propias fuerzas de su autor. Consciente de lo anterior, sin embargo, no puede ignorarse la relevancia de las prescripciones comprendidas, con carácter general y en el específico supuesto contemplado, en la parte final de una norma legal, especialmente por lo que se refiere al régimen transitorio que en la misma se establece.

De lo anterior se colige que no pueda cerrarse el estudio que se ha acometido de la reforma de la Ley 30/1992 sin afrontar su consideración —e, insisto, específicamente la de la entrada en vigor y el régimen de Derecho intertemporal que establece la nueva Ley 4/1999—.

Una última consideración preliminar. Mediante la, tan reclamada desde distintos sectores, ley modificativa, el legislador estatal ha procedido sustantivamente al *aggiornamento* de la disciplina de esta pieza clave en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y en la satisfacción de los intereses generales a los que la Administración debe servir por mandato constitucional. Desde el punto de vista de la legística, al margen de haber recorrido el trámite parlamentario con un notable grado de consenso, la Ley 4/1999 constituye, en su articulación general, un modelo arquetípico de «ley modificativa» coherente con las exigencias de una correcta técnica legislativa, extremos ambos que se manifiestan en las disposiciones que seguidamente consideramos.

II. LAS DISPOSICIONES ADICIONALES

A) EL CONTENIDO DE LAS DISPOSICIONES ADICIONALES DE LAS LEYES

De las distintas especies agrupadas bajo la genérica rúbrica de las disposiciones que se ubican tras el articulado de las leyes, las denominadas adicionales son las que, por esencia, tienen carácter residual, de tal forma que es bajo su título donde deben ubicarse aquellas últimas prescripciones que el legislador considera pertinente incluir en el texto legal pero que, por su peculiaridad, no guardan relación directa e intrínseca con el articulado ni tienen entidad suficiente como para figurar de forma independiente en el mismo.

No obstante lo anterior, y recogiendo la propuesta formulada por VIVER PI-SUNYER¹ en orden a la configuración de esta categoría de acuerdo con el principio de coherencia, ha de concluirse que, al margen del tipo básico constituido por los contenidos residuales que no puedan colocarse en ningún otro lugar de la ley (I),

¹ Vid. Carles VIVER PI-SUNYER, «La parte final de las leyes», en el colectivo del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), *La forma de las leyes. 10 Estudios de Técnica Legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, páginas 127 a 195; *idem.*, en la obra colectiva *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, páginas 135 a 172.

interpretados restrictivamente, debe circunscribirse la misma a la delimitación de los siguientes dos contenidos. De una parte, el establecimiento de regímenes jurídicos especiales, es decir, regulaciones materiales referidas a situaciones distintas de las reguladas con carácter general por la ley a la que se incorporan, razón que justifica su no inclusión en la parte dispositiva, como ocurre en los supuestos de establecimiento de regímenes territoriales, personales, económicos o procesales (II). De otra, las prescripciones de contenido no normativo, es decir, mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, habida cuenta de que dicho contenido es propio de las disposiciones finales (III).

La apuntada trilogía de prescripciones adicionales, relegando, por el orden de su inclusión en el texto legal, las que hemos recogido en primer término a los otros dos grupos, es la que admite como objeto de inclusión en las adicionales las números 21 y 23 de las, anteriormente citadas, Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley aprobadas por el Consejo de Ministros en mil novecientos noventa y uno.

En resumen, puede establecerse el siguiente cuadro de prescripciones adicionales, que nos permitirá, posteriormente, considerar el alcance de las dos disposiciones del género que incorpora la Ley 4/1999.

Modalidades de Disposiciones Adicionales	
Tipos	Objeto
I. Básico: Prescripciones residuales	Prescripciones que, por su peculiaridad, no guardan relación directa e intrínseca con el articulado ni tienen entidad suficiente para figurar de forma independiente en el mismo.
II. Establecimiento de regímenes jurídicos especiales	Regímenes territoriales, personales, económicos o procesales.
III. Prescripciones de contenido no normativo	Mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.

B) LA CONFORMACIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES ADICIONALES DE LA LEY 4/1999 DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a) *El Anteproyecto gubernamental y el Dictamen del Consejo de Estado*

Lo primero que ha de destacarse es que el originario texto de la iniciativa gubernamental elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas estaba integrado —en la fase de Anteproyecto— por cinco disposiciones adicionales, lo cual contrasta con la Adicional Única que contenía el texto definitivamente presentado como Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados, así como con las dos adicionales que comprende el texto definitivo de la Ley 4/1999.

La oscilación en la fase de conformación de la iniciativa legislativa gubernamental, de cinco a una prescripciones, se debe al acertado criterio manifestado por el Consejo de Estado, en su Dictamen 5.356/97/MLP, aprobado por el Pleno del Alto cuerpo consultivo en su sesión de veintidós de enero de mil novecientos noventa y ocho.

En efecto, de acuerdo con un correcto criterio de legística, el Consejo de Estado ponderó la necesidad de incorporar el tenor de las que figuraban en el Anteproyecto como Adicionales Primera, Segunda, Tercera y Cuarta no en la Ley modificativa, sino como prescripciones propias de la modificada Ley 30/1992, con el correspondiente número ordinal.

Dicho parecer fue asumido por el Gobierno al conformar el texto definitivo del Proyecto de Ley y, en concreto, en su artículo 2: «Modificación de las disposiciones de la parte final de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». De hecho, respectivamente, la Adicional Primera del Anteproyecto, «Responsabilidad en materia de asistencia sanitaria», pasaría a incorporarse como Adicional Duodécima de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Segunda, «Régimen de suscripción de convenios de colaboración», como Adicional Decimotercera de la Ley modificada; la Tercera, «Relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla», como Decimocuarta de la Ley de 26 de noviembre de 1992; y la Cuarta, sin rúbrica, tendente a delimitar el concepto de registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud, como Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1992. A efectos de su estudio, *ratione materiae*, nos remitimos al cuidado análisis realizado en los correspondientes capítulos de este monográfico.

Consecuentemente, tan sólo una de las adicionales del Ante-

proyecto, concretamente la Quinta, guarda relación con las dos adicionales del texto definitivo, en concreto con la Primera.

Respecto de dicha Adicional Quinta del Anteproyecto, tendente a la adecuación de los procedimientos vigentes a lo dispuesto en la Ley de modificación proyectada, el Consejo de Estado puso de manifiesto lo siguiente:

«Esta disposición también requiere una mayor precisión. Así, deberá determinarse el ámbito de las modificaciones normativas a que se refiere y que parece debe ser el de las normas reglamentarias y no “cualquiera que sea su rango” como dice la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992.

Según el apartado 2, el Gobierno debe especificar el alcance modificativo de la nueva Ley sobre el sentido del silencio previsto en las disposiciones vigentes. El efecto modificador deriva de la Ley, el Gobierno no “modifica”, solamente precisa el alcance derogatorio de la nueva Ley y su eficacia innovadora respecto del sentido del silencio y como presupuesto de su plena vigencia. Lo mismo cabe decir del apartado 4.

Así como la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992 no se refería a ninguna Administración en especial, en esta disposición se menciona por un lado a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y por otro a las Comunidades Autónomas, sin que se diga nada de la Administración Local que también forma parte, según el artículo 1 de la Ley 30/1992, de las “Administraciones Públicas”».

b) *La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de modificación*

Las dos adicionales de la Ley 4/1999 recorrieron el *iter legis* de un modo bien distinto, pues mientras que la Primera fue objeto de mínima modificación —concretamente una adición en su apartado 2—, de tal forma que su redacción se corresponde, prácticamente en su literalidad y salvo algún retoque gramatical, con el tenor de la originaria del Proyecto de Ley —presentado asumiendo las consideraciones formuladas por el Consejo de Estado—, la Segunda no figuraba en absoluto en el mismo, el cual, conforme se ha anticipado, comprendía una Disposición Adicional Única, habiendo sido objeto de adición la Segunda en el curso de la tramitación parlamentaria.

El tenor literal de la Adicional era el siguiente:

«Única. Simplificación de procedimientos

1. El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, establecerá las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias dictadas en la adecuación y desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico

dico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos, atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno adaptará progresivamente las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley.

3. Para el estudio y propuesta de las reformas a que se refieren los números anteriores el Gobierno creará una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Administraciones Públicas.

4. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivos ámbitos, adaptarán aquellos procedimientos en los que proceda modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido por la presente Ley».

b.1. La tramitación en el Congreso de los Diputados

Con carácter general, cabe recordar que la Mesa del Congreso de los Diputados, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 31.1.1.º, 4.º y 5.º del Reglamento del Congreso de los Diputados, calificó la iniciativa gubernamental en su sesión de diez de marzo de mil novecientos noventa y ocho, acordando su admisión a trámite y publicación (con el número de orden expediente 121/000107), así como la apertura del plazo de presentación de enmiendas por un período de quince días hábiles –concluyendo el días seis de abril tanto para las enmiendas parciales como para las de totalidad–, y su envío a la denominada Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para ulterior tramitación, encomendando al meritado órgano funcional, de acuerdo con lo dispuesto por el discutible –por no decir, directamente, inconstitucional– artículo 148 del Reglamento del Congreso, su aprobación con competencia legislativa plena.

La publicación del Proyecto de Ley, acordada por la Mesa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 97 de su Reglamento, se materializó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Congreso de los Diputados, Serie A, (en lo sucesivo BOCG-CD, A), número 109-1, de dieciocho de marzo, páginas 1 a 17.

Debe destacarse que el plazo de enmiendas inicialmente fijado

fue objeto de sucesivas y reiteradas ampliaciones por la Mesa del Congreso, hasta en cinco ocasiones para las enmiendas a la totalidad y en siete para las propuestas de modificación formuladas al articulado. Concretamente, en sus sesiones de treinta y uno de marzo, ampliándose hasta el día catorce de abril (BOCG-CD, A, número 109-2, de uno de abril, página 19), de catorce de abril, hasta el día veintiocho del propio mes (BOCG-CD, A, número 109-3, de quince de abril, página 21), de veintiocho de abril, hasta el día doce de mayo (BOCG-CD, A, número 109-4, de veintinueve de abril, página 23), de cinco de mayo, sesión en la que se diferencia el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, fijándose las fechas de dieciocho y diecinueve de mayo, respectivamente (BOCG-CD, A, número 109-5, de seis de mayo, página 25), de dieciocho de mayo, en la cual se amplió, como fecha definitiva, hasta el día siguiente el plazo para las enmiendas a la totalidad (BOCG-CD, A, número 109-6, de diecinueve de mayo, página 27), de diecinueve de mayo, en la que se prorrogó el plazo respecto de las enmiendas al articulado hasta el siguiente día veintiséis (BOCG-CD, A, número 109-7, de veinte de mayo, página 29), de veintiséis de mayo, ampliándose el plazo hasta el día siguiente (BOCG-CD, A, número 109-8, de veintisiete de mayo, página 31), y de veintisiete de mayo, donde, finalmente, se fijó como fecha definitiva el día uno de junio (BOCG-CD, A, número 109-9, de veintiocho de mayo, página 33).

Por otro lado, no puede ignorarse que la trascendencia de la iniciativa comportó, de forma acertada y no obstante el grado de consenso, que el Pleno del Congreso de los Diputados, a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1 de su Reglamento, acordara por asentimiento a la propuesta de la Presidencia la avocación del debate y votación del meritado Proyecto de Ley en su sesión de veintiuno de mayo, conforme consta en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Serie Pleno y Diputación Permanente (a partir de ahora DS-CD, Pleno), número 162, donde se recoge la sesión plenaria número 157, página 8634. Dicho acuerdo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, fue objeto de publicación en el BOCG-CD, A, número 109-10, de uno de junio, página 35.

Por lo que respecta al objeto concreto de nuestro estudio, ha de recordarse que la originaria Disposición Adicional Única, integrada por cuatro apartados, fue objeto de dos enmiendas, una del Grupo Parlamentario Socialista, la número 122, y otra del Grupo Parlamentario Coalición Canaria, la número 154, publicadas en el BOCG-CD, A, número 109-11, de cinco de junio, páginas 71 y 79 a 80, respectivamente.

La primera enmienda, referida al apartado 2, proponía su modificación, a efectos de sustituir el texto originario por el siguiente: «2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno adaptará en el plazo de un año las normas reguladoras de los procedimientos a lo establecido en el artículo 43 de la presente Ley». Y se formulaba por el Grupo Socialista con la siguiente motivación: «Se ha de establecer un plazo al Gobierno para el cumplimiento de esta obligación, fundamentalmente porque la efectividad de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera depende del cumplimiento de lo establecido en este párrafo. No establecer un plazo supone dejar a criterio del Gobierno el sentido del silencio administrativo».

Por su parte, la enmienda número 154 proponía la sustitución del texto de los dos primeros apartados de la Disposición por los siguientes: «1. En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley el Gobierno aprobará, bajo los principios de claridad, no duplicidad y máxima generalidad, las modificaciones normativas precisas para simplificar y agilizar los vigentes trámites procedimentales de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos. 2. En el mismo plazo, la normativa del silencio administrativo contenida en esta Ley no tendrá excepción alguna en los procedimientos que, para entonces, continúen vigentes.». La justificación del Grupo Parlamentario Coalición Canaria fue la siguiente: «Se refuerza el mandato del legislador al Gobierno y se concretan los principios inspiradores de la reforma con especial énfasis cuanto más beneficios para el administrado; no duplicidad para evitar la tradicional tendencia, siempre perjudicial para el administrado, a reiterar actos y trámites innecesarios e incompatibles con el principio constitucional de eficacia (artículo 103 CE) y ya no digamos con la eficiencia tal como propone la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; y, finalmente, la máxima generalidad para procurar la mayor seguridad jurídica mediante una diferencia normativa mínima entre los diversos procedimientos y sólo justificada excepcionalmente para mejor garantía de los derechos del administrado o del interés general. Respecto a la enmienda sobre la generalización del silencio administrativo, parece de rigor hacerlo cuando se trata de reforzar las garantías del ciudadano y, lo reiteramos, de la deseable seguridad jurídica».

La Ponencia, designada por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para redactar el pertinente Informe respecto del Proyecto de Ley, resultó integrada por los Diputados LÓPEZ-MEDEL BASCONES, CÁMARA RODRÍGUEZ-VALENZUELA y BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ (Grupo Parlamentario Popu-

lar), RUBIALES TORREJÓN e ÍÑIGUEZ MOLINA (Grupo Socialista), RÍOS MARTÍNEZ (Grupo Federal de Izquierda Unida), SILVA I SÁNCHEZ (Grupo Catalán *Convergència y Unió*), URÍA ECHEVARRÍA (Grupo Vasco EAJ-PNV), GÓMEZ RODRÍGUEZ (Grupo Coalición Canaria) y RAHOLA I MARTÍNEZ (Grupo Mixto), y estuvo asesorada por el Letrado SR. SANTAOLALLA LÓPEZ. Como consecuencia de las dos sesiones de trabajo celebradas los días nueve de junio y quince de septiembre, en su Informe —conforme acredita el texto publicado en el BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, páginas 87 a 109—, con la finalidad de aceptar las enmiendas números 122 y 154, la Ponencia propuso que el apartado 2 de la Adicional Única quedara redactado en los siguientes términos: «2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno adaptará en el plazo de dos años las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley» —páginas 93 y 109 del meritado BOCG-CD—; lo cual, *de facto*, comportaba, exclusivamente, sustituir el «progresivamente» que figuraba en el texto originario por «en el plazo de dos años». Por otro lado, los ponentes propusieron, como correcciones técnicas, las siguientes modificaciones: en el apartado 1, sustitución de la referencia a la «Ley 30/92» por «Ley 30/1992», así como acertada acotación mediante dos «,» de la denominación de la propia ley; asimismo, sustitución de la originaria referencia a los «Organismos Públicos» por «organismos públicos»; y en el apartado 4, la supresión de la carente de sentido «,» que figuraba originariamente entre «adaptarán» y «aquellos procedimientos».

El tenor literal de la Adicional Primera, originariamente Única, no fue objeto de modificación en sede de Comisión respecto de la Ponencia. Así lo acreditan los textos respectivos del Informe de la Ponencia y del Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, publicados en el citado BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, página 109, y en el número 109-14, de siete de octubre, páginas 127 y 128, de donde se colige que, tan sólo, se produjo la introducción de una discutible «,» en el apartado 3, entre «los números anteriores» y «el Gobierno creará». El debate al respecto se recoge en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones (en adelante DSCD, Comisiones), número 522, de la sesión número 20 de la Comisión, celebrada el miércoles, treinta de septiembre, páginas 15.039 a 15.058.

El Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas pasaría finalmente a ser considerado en sesión plenaria, en virtud de la avocación, *ex* artículo 149.1 del Reglamento,

acordada por el Pleno de la Cámara. El Pleno, en sesión número 181, celebrada el jueves, ocho de octubre, y que reproduce el DSCD, Pleno, número 187, páginas 10.008 a 10.022, aprobó definitivamente el Dictamen de la Comisión respetando *ad pedem litterae* el tenor del texto de la Disposición Adicional Única elevado por la Comisión. Dicho texto, integrado por cuatro apartados, se reproduce en el BOCG-CD, A, número 109-15, de dieciséis de octubre, páginas 147 y 148.

b.2. La tramitación en el Senado

El texto remitido por el Congreso tuvo entrada en el Senado con fecha de diecinueve de octubre, ordenando su Mesa, en el acto de su calificación y admisión a trámite, su publicación y remisión a la Comisión de Interior y Función Pública, así como la apertura del plazo para la presentación de enmiendas, a concluir el siguiente día treinta de octubre.

La referida publicación tuvo lugar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II (en lo sucesivo, BOCG-S, II), número 106(a), de diecinueve de octubre, páginas 1 a 23, constando el texto de una disposición Adicional Única, integrada por cuatro apartados –página 22–.

Debe destacarse que en la meritada publicación, por error, no se reproduce en su literalidad el texto efectivamente remitido por el Congreso y, en concreto, su apartado 1 se publicó ignorando algunas modificaciones técnicas que ya se habían introducido en la fase de Ponencia por la Cámara Baja. Se trata de la referencia a la «Ley 30/1992», que nuevamente aparece citada como «Ley 30/92», a las dos «,» introducidas para acotar la denominación de la propia Ley, que no figuran, y a la referencia, de nuevo en caracteres de letra mayúscula, a los «Organismos Públicos».

Dentro del plazo establecido, por parte del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* (GPCIU) se presentó una enmienda, la única formulada a la parte final del texto remitido por el Congreso, cuyo objeto era la adición de una nueva Disposición Adicional Segunda, pasando la Única a ser Primera.

La meritada enmienda, número 84, proponía la siguiente redacción para la nueva Adicional: «El apartado 2 del artículo 107 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, queda redactado de la siguiente forma: 2. Si la sentencia anulara total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el órgano judicial ordenará su com-

pleta publicación en el «Boletín Oficial del Estado» en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia.». Y se justificaba esta propuesta adicional, recogida en el BOCG-S, II, número 106(b), de cinco de noviembre, páginas 51 y 52, del siguiente modo: «Con objeto de proteger los derechos de los destinatarios de las disposiciones generales y atendiendo al cumplimiento del principio de seguridad jurídica se incorpora la obligatoriedad de la publicación completa de la sentencia para el supuesto de que anulare una disposición general».

La Ponencia designada por la Comisión de Interior y Función Pública, integrada por los Sres. ARÉVALO SANTIAGO (GPS), CARRERA I COMES (GPCIU), GALLEGO CUESTA (GPS), GARCÍA CARNERO (GPP), ROMÁN CLEMENTE (GPMX) y URIARTE ZULUETA (GPP), acordó, por mayoría, rechazar la meritada enmienda, conforme acredita el pertinente Informe, publicado en el BOCG-S, II, número 106(c), de dieciséis de noviembre, páginas 57 a 80, manteniéndose, consecuentemente, intacto el texto de la Adicional Única publicada en el Senado —página 79—.

La Comisión, por su parte, manteniendo en el Dictamen emitido el texto de la Disposición Adicional Única informado por la Ponencia, incorporó una Adicional Segunda nueva, del siguiente tenor:

«En el plazo de dieciocho meses, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales el proyecto o proyectos de Ley que resulten necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición».

Como puede observarse, de su simple lectura se colige que dicha adición nada tiene que ver con la propuesta en la enmienda número 84, la cual fue mantenida mediante escrito de fecha dieciocho de noviembre por el portavoz del Grupo autor, SR. FERRER I ROCA, como voto particular, al amparo del artículo 117 del Reglamento del Senado, a efectos de su consideración en el Pleno de la Cámara —BOCG-S, II número 106(d), de veintitrés de noviembre, página 105—.

El texto del Dictamen de la Comisión² pasó así a ser objeto de consideración por el Pleno del Senado, en su sesión de fecha veinticinco de noviembre, reproducida en el Diario de Sesiones del

² No ha sido objeto de publicación el Diario de Sesiones del Senado correspondiente a la reunión de la Comisión de Interior y Función Pública en la que se procedió a la aprobación del Dictamen, razón por la cual no pueden precisarse ni el autor de la propuesta, ni los motivos esgrimidos al respecto, ni, finalmente, si fue incorporada por mayoría o por unanimidad.

Senado (en lo sucesivo DS-S), número 108, páginas 5.031 a 5.042 por cuanto aquí importa. Tras el oportuno debate, durante el cual el Senador CARRERA I COMES defendió la enmienda número 84 –página 5.036–, la misma resultó rechazada por 8 votos a favor, 194 en contra y 6 abstenciones.

Quedó así conformado el texto aprobado por el Senado, publicado en el BOCG-S, II, número 106(e), de tres de diciembre, páginas 107 a 129, el cual incorpora las dos adicionales en los términos en que figuraban en el Dictamen de la Comisión; lo cual comporta, por lo que respecta a la Primera, antes Única, desconocer las correcciones técnicas introducidas al apartado 1 en su momento por el Congreso de los Diputados –páginas 128 y 129–.

b.3. Aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados

El texto, con las enmiendas aprobadas por el Senado al Proyecto de Ley, fue publicado en el BOCG-CD, A, número 109-16, páginas 149 a 185, incorporando las dos adicionales, la segunda de las cuales se justifica, en el pertinente mensaje motivado, por la finalidad de «exigir al Gobierno, en un plazo determinado, el envío de las iniciativas legislativas necesarias para regular los procedimientos que pueden sustituir a los recursos de alzada y reposición» –página 150–.

Ha de destacarse, aunque tenga el valor de una simple anécdota, que de nuevo el texto publicado del apartado 1 de la Adicional Primera no coincide en esta publicación con el efectivamente aprobado por la otra Cámara, de tal forma que la publicación del Congreso subsana el error que se había cometido en el BOCG-S, II número 106(a) y luego mantenido durante el iter procedimental en la Cámara Alta, volviendo a incorporar las modificaciones técnicas que en su día propuso la Ponencia y definitivamente aprobó el Congreso.

Las enmiendas del Senado fueron consideradas en la sesión plenaria número 199, de diecisiete de diciembre, recogida en el DS-CD número 205, registrándose intervenciones de los Sres. GÓMEZ RODRÍGUEZ, URÍA ECHEVARRÍA, SILVA SÁNCHEZ, RÍOS MARTÍNEZ, RUBIALES TORREJÓN y BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ, páginas 11.093 a 11.097. Todas las enmiendas y, obviamente, entre ellas la de adición de la Adicional Segunda, resultaron aprobadas finalmente por el Congreso. En concreto, la de adición que nos ocupa por trescientos diez votos a favor, ningún voto en contra y dos abstenciones –página 11.106 del meritado DS-CD número 205–, pasando a integrar el texto definitivo de la

Ley de modificación de la Ley 30/1992, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-17, de cuatro de enero de mil novecientos noventa y nueve, páginas 187 a 204.

Aunque sustantivamente carece de trascendencia, no puede dejar de señalarse que el texto definitivamente publicado por el Gobierno en el Boletín Oficial del Estado, tras la pertinente promulgación y sanción regia, no coincide en sus términos literales con el efectivamente aprobado por las Cortes Generales. Así se colige de la consideración del referido BOCG-CD, A, número 109-17, de catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve, página 1.754. Se trata de cuestiones de un tono absolutamente menor, pero lo significativo es el fenómeno de la discrepancia de textos en sí. La función del Ejecutivo en el trámite de publicación es, y sólo es, la de reproducir fielmente el texto efectivamente aprobado en sede parlamentaria, que es donde reside la potestad legislativa, sin que quepa la introducción de mejoras o correcciones. En concreto, en la Adicional Primera.1, el texto del Boletín Oficial del Estado hace referencia a «sus organismos públicos», por «sus Organismos Públicos» y a la «Administración pública», en lugar de «Administración Pública». En el apartado 2 se introducen dos «,» para acotar «en el plazo de dos años» que no fueron dispuestas por las Cortes Generales. Y, finalmente, en el apartado 3 se añaden dos «,» para acotar «a que se refieren los números anteriores». Ninguno de esos «retoques» está justificado, por lo que resulta censurable en este extremo la labor del Ejecutivo³.

C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LAS DOS DISPOSICIONES ADICIONALES DE LA LEY 4/1999

Lo primero que llama la atención —y esta consideración es extensible en cierto modo a las restantes disposiciones analizadas, especialmente a la Final Única—, es la escasa atención dedicada en el Preámbulo (aunque, por simple error, figura como Exposición de Motivos) a las prescripciones adicionales que la ley introduce. Lo anterior resulta especialmente significativo si se considera, como veremos, que el juego combinado de la Adicional Primera con la Transitoria Primera condiciona la efectiva aplicabilidad de la Ley a partir del momento de su entrada en vigor —a este respecto me remito al ulterior análisis de la Disposición Final—.

³ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz un detallado y agudo comentario crítico de Juan Manuel HERRERO DE EGAÑA Y ESPINOSA DE LOS MONTEROS: «La Ley 4/1999, de 13 de enero, y su publicación en los diarios oficiales», en *Actualidad Aranzadi*, número 390, 13 de mayo de 1999, páginas 1 y 3.

a) *La incorrecta ubicación sistemática del contenido prescriptivo de las dos adicionales*

Presupuesto lo anterior, la Ley incorpora dos adicionales que tienen un elemento común, esto es, ambas comportan mandatos al Gobierno dirigidos a la producción de normas jurídicas —una habilitación para el desarrollo reglamentario la Primera y un mandato de presentación de proyectos de ley la Segunda—. Ese elemento común, de acuerdo con las consideraciones generales que más arriba hemos recogido denota que, en puridad de conceptos, ambas prescripciones son propias de una Disposición Final y no de una Adicional, cuyo contenido propio es el de los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.

Por ende, y de acuerdo con una correcta técnica legislativa, ambas deberían haberse ubicado como parte integrante de las disposiciones finales de la ley, a cuyo efecto la Adicional Primera —en cuanto habilitación reglamentaria específica— debería haberse combinado con la Final Única.1 —habilitación genérica—.

b) *La habilitación al Gobierno tendente a la simplificación de procedimientos*

Sin lugar a dudas, es el contenido de la Adicional Primera el que mayor interés reviste, en cuanto lo prescrito en la misma es esencial para entender el mecanismo de aplicación efectiva de la nueva redacción de la Ley 30/1992, del cual nos ocuparemos al considerar la Disposición Final. En este momento interesa sólo destacar que la aplicación efectiva de la reforma no ha de tener lugar a los tres meses de su publicación en el diario oficial, como dispone la Final Única. 2, sino, escalonadamente, a los tres meses, al año —plazo para la simplificación de las normas reglamentarias sobre procedimiento agrupándolas por categorías generales de procedimientos— y a los dos años —plazo para la adaptación de las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo introducido— del vencimiento del plazo de *vacatio legis*, o a medida, dentro de dichos plazos, que se vaya produciendo la pertinente adaptación reglamentaria.

El legislador ha optado, en consecuencia, por entender que la aplicación práctica de las prescripciones que se introducen exige un período de adaptación a partir de la entrada en vigor de la nueva norma legal, con la finalidad de que durante ese período transitorio se proceda a la adecuación de la normativa vigente, especialmente en orden a la recepción de la disciplina del silencio administrativo establecida en la nueva ley.

No puede ignorarse a este respecto que, a diferencia de su antecesora —la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/1992, conforme a la redacción introducida por el Real Decreto-Ley 14/1993, de cuatro de agosto, que procedió a la ampliación del plazo originariamente fijado⁴—, el contenido de la Adicional Primera de la Ley 4/1999 no comporta una deslegalización de la normativa reguladora de los distintos procedimientos, habilitando al Gobierno para modificar la disciplina precedente, como si hizo aquella norma —así se deduce, expresamente, de la alusión «cualquiera que sea su rango», que figuraba en la misma⁵—. En el presente supuesto el ámbito de las modificaciones normativas a que se refiere es, en exclusiva, el de las normas reglamentarias y, ocioso resulta indicarlo, aquellas que hayan entrado en vigor antes de la vigencia de la Ley 4/1999, habida cuenta de que las posteriores quedan directamente sometidas al principio de jerarquía normativa.

Lo anterior compele a cuestionar la referencia que en el apartado primero se realiza al «Gobierno», entendiendo por tal el Gobierno de la nación, y en el apartado cuarto a los «órganos competentes de las Comunidades Autónomas» —reducida, por cierto, a «modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido por la presente Ley»—, pues resulta obvio que esa labor de modificación normativa compete también a las Corporaciones locales e, incluso, a las restantes organizaciones a las que se extiende el

⁴ Sobre la meritada Adicional y, en general, el proceso de adecuación normativo abierto a raíz de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, véase Manuel IZQUIERDO CARRASCO: «La adecuación de procedimientos a la LRJPC. En especial, la determinación del sentido del silencio», en *Revista de Administración Pública*, número 138, septiembre-diciembre 1995, páginas 387 a 404.

De consulta ineludible sobre estas cuestiones, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Editorial Civitas, Madrid, 1997, páginas 2.233 a 2.242 y 2.244 a 2.249.

Muy fructífera resulta, asimismo, la consideración del singular supuesto del Decreto del Gobierno de Canarias 164/1994, de 29 de julio, realizada por Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ: «La adecuación de las normas reguladoras de los distintos procedimientos a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La peculiar adecuación llevada a efecto por el Legislador y Gobierno de Canarias», en *Revista de Derecho Administrativo*, número 86, abril-junio 1995, páginas 181 a 186.

⁵ El criterio interpretativo afirmado coincide con el mantenido, entre otros, y con diversos matices en los que no podemos detenernos, por GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, *op. cit.*, páginas 2.233 y 2.234; Francisco LLISSET BORJELL; Federico ROMERO HERNÁNDEZ y José A. LÓPEZ PELLICER: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 30/1992 y su conexión con el Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, páginas 341 a 343; Luis COSCULLUELA MONTANER, en el colectivo *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Carperri, Madrid, 1993, página 40; Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, 1993, página 60; e IZQUIERDO CARRASCO: «La adecuación de procedimientos...», *op. cit.*, páginas 389 a 394, cuya perspectiva suscribimos.

ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, en el marco de sus respectivas competencias. No existe, como se ha indicado, una deslegalización y, por ende, la adecuación reglamentaria prevista deberá ser llevada a cabo, en cada caso, por el titular de la potestad reglamentaria.

Presupuesto lo anterior, tampoco puede desconocerse que el proceso de «simplificación» previsto no es, en absoluto, sencillo, resultando loable la novedosa previsión que establece el apartado 3 de creación *ad hoc* de una «Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Administraciones Públicas» para el estudio y propuesta de las reformas.

Buena muestra de la complejidad de ese proceso, considerando lo prolijo de la normativa vigente en la materia, es que el mismo, de acuerdo con las previsiones del originario texto de la Adicional Tercera de la Ley 30/1992, fue recogido por el Consejo de Ministros en su Acuerdo de quince de enero de mil novecientos noventa y tres, por el que se fijaron los criterios para el desarrollo de la adecuación normativa. Entre los mismos, específicamente, figuraba la reducción del número de disposiciones reguladoras de los procedimientos administrativos, la aplicación estricta del cumplimiento de la obligación de resolverlos expresamente, fijando el plazo máximo de resolución de los procedimientos y los efectos de los actos presuntos, y la simplificación y agilización de los trámites internos de los procedimientos⁶.

Siguiendo dichas directrices la Administración General del Estado inició el proceso de adecuación de procedimientos, llegándose a identificar la existencia de mil ochocientas noventa y tres normas procedimentales, distribuidas en diecisiete procedimientos-tipo.

⁶ Los referidos criterios acordados por el Consejo de Ministros son del tenor literal siguiente:

«1. El de reducción del número de disposiciones reguladoras de los procedimientos administrativos, unificando las normas cuya naturaleza permita establecer una tramitación administrativa común, sin perjuicio de las especialidades que por razón del objeto del procedimiento sea preciso establecer en cada norma respecto de la determinación de los órganos competentes, plazos, régimen de actos presuntos y otras especificaciones.

2. El de aplicación estricta del cumplimiento de la obligación de resolver expresamente los procedimientos administrativos, fijando, en cada caso el plazo máximo de resolución del procedimiento y los efectos de los actos presuntos, con pleno respeto al principio general establecido en la Ley 30/92.

3. El de simplificación y agilización de trámites, tanto en procedimientos iniciados a solicitud de los interesados como en los iniciados de oficio, así como la exigencia de determinar las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa.

La adecuación de los procedimientos administrativos objeto de este acuerdo se efectuará según las previsiones de ejecución y seguimiento del Plan de Modernización de la Administración General del Estado en el que está integrada como un proyecto específico.»

Tomamos la referencia de Tomás COBO OLVERA: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999, páginas 815 y 816.

A partir de aquí, es lo cierto que tanto la propia Administración del Estado como las Comunidades Autónomas han desarrollado una notable labor en orden a la adecuación de procedimientos –generando no poca insatisfacción respecto de la disciplina del silencio administrativo–. Sin embargo, no menos cierto es que se trata de una tarea inconclusa, no obstante la ampliación del plazo de seis a dieciocho meses y la propia constatación fáctica de que, en algún supuesto, la adaptación se ha operado vencido dicho término.

Con todo, al margen de lo ajustado del plazo fijado por la Ley 4/1999, lo que resulta cuestionable es que, a tenor de la Adicional Primera.1 en relación con la Transitoria Primera.1, todo el producto de esa labor de simplificación abordada hasta el momento resulta declarado especie a extinguir, de tal forma que, dentro del plazo de un año, una vez que el Gobierno acometa su tarea dejarán de estar en vigor los reglamentos en su día aprobados –lo cual resultaría perfectamente lógico si no fuera porque el ámbito de aplicación de la Adicional Primera es más restringido que el de la Transitoria Primera, razón por la que no es preciso que el Gobierno afronte de nuevo la labor de adaptación de todas las normas procedimentales, sino sólo de las que disciplinen procedimientos incompatibles con la nueva ley–, pero también deberían perder su vigencia aquellas normas por el mero transcurso de dicho período (*sic*). Así se colige del tenor literal de las meritadas disposiciones: «Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta ley (El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, establecerá las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias), continuaran en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes [...] en cuanto no se opongan a la presente Ley.»

- c) *El mandato normativo tendente a la presentación de proyectos de ley que concreten la previsión del artículo 107.2, en su nueva redacción*

La Adicional Segunda, que accedió al texto de la Ley durante el iter parlamentario en el Senado, comporta un mandato normativo al Gobierno, con la finalidad de que, en el plazo de dieciocho meses, presente formalmente ante las Cortes Generales las oportunas iniciativas legislativas tendentes a «regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición», conforme a

la previsión establecida por el artículo 107.2, en su nueva redacción⁷.

Ningún otro comentario habría de formularse a su tenor, al margen, desde el punto de vista de la técnica legislativa, de cuestionar que no se haya dado a la misma la pertinente rúbrica, y expresar el deseo de que, como en otras ocasiones ha sucedido, no tenga en el futuro que prorrogarse dicho plazo, habida cuenta de que su efectivo cumplimiento coadyuvaría notablemente a reducir el desmesurado índice de conflictividad actual. Empero, lo cierto es, como se indicó, que lo que sí precisa una consideración crítica es la cobertura de dicha prescripción como adicional, cuando se trata de un contenido típico de las disposiciones finales de las leyes. En efecto, de acuerdo con los criterios generales más arriba sintetizados, a las adicionales les corresponde dar acogida a los mandatos y autorizaciones de contenido no normativo, mientras que los de esa naturaleza —como lo es el emplazamiento al Gobierno para la remisión de un proyecto de ley— han de incorporarse a las finales, conforme posteriormente se insiste.

III. LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

A) PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO TRANSITORIO

Es principio de Derecho generalmente admitido que toda norma jurídica mira al futuro, es decir, que su entrada en vigor determina la plena aplicabilidad de sus prescripciones, de tal forma que, como regla general, lo dispuesto en el articulado de la correspondiente norma jurídica rige respecto de las situaciones que, a partir de dicha fecha, tengan acogida en sus contenidos normativos. Empero, si es cierto que el principio general que debe guiar al legislador al fijar la entrada en vigor es el de la aplicación lo más inmediata posible de la ley nueva, no menos cierto es, conforme destacó ROUBIER⁸, que la inmensa mayoría de las leyes suscitan en su aplicación problemas de transitoriedad.

A este respecto, ha de recordarse, con DE CASTRO⁹, que los referidos problemas son los que clásicamente se han considerado más

⁷ Sobre la redacción introducida por la Ley 4/1999 pueden consultarse las consideraciones de Pablo FONT DE MORA: «La reforma de los recursos administrativos: principios generales (Artículos 107 a 111)», en la obra colectiva *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, dirigida por Pascual SALA SÁNCHEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, páginas 453 a 455.

⁸ Vid. P. ROUBIER: *Les conflits des lois dans le temps*, 2 volúmenes, París, 1929-1933.

⁹ Cfr. Federico DE CASTRO Y BRAVO: *Derecho Civil de España. Parte General, I*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, páginas 705 a 750.

propios de la acción de los órganos jurisdiccionales, habida cuenta de que resulta prácticamente imposible que desde las leyes se dé solución anticipada a todas las cuestiones de dicho género, es decir, prever normativamente todas las consecuencias que pueden tener sobre las infinitas situaciones jurídicas pendientes.

En nuestros días, sin embargo, como ha destacado VIVER PISUNYER¹⁰, desde el punto de vista de la técnica legislativa constituye una exigencia de toda norma jurídica resolver los problemas que la sucesión de las normas en el tiempo plantea siempre que se produce, pues ha de ser el legislador quien compruebe el impacto de la nueva ley sobre el Derecho preexistente.

Presupuesto lo anterior, puede afirmarse que el Derecho transitorio tiene como único objetivo combinar el Derecho y situación anterior a la promulgación de la nueva ley con ésta, sin atenerse a criterios fijos, sentando normas que eviten la inseguridad jurídica que podría causarse de no establecer normas transitorias, normas que han de ser interpretadas conforme a los principios de literalidad y lógica de los textos.

Estas reglas de transitoriedad, formalmente, se ubican al margen del articulado de la parte dispositiva de las leyes, conformando, *in fine*, el bloque de las denominadas disposiciones transitorias.

Desde estas premisas, antes de entrar en el contenido concreto de las disposiciones transitorias de la Ley 4/1999, y a efectos de aprehender el verdadero alcance de las mismas y valorar su eventual corrección, ha de recordarse que bajo la genérica rúbrica del Derecho transitorio se incluyen, en la práctica, prescripciones de distinta naturaleza y alcance.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de quince de noviembre de mil novecientos noventa y uno, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, establece en su número 24:

«Las disposiciones transitorias incluirán exclusivamente y por este orden los preceptos siguientes:

a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente a la establecida por las Leyes nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley nueva.

b) Las que declaren la pervivencia o ultraactividad de la Ley antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley nueva.

¹⁰ Cfr. VIVER PISUNYER: «La parte final de las leyes», *op. cit.*, página 143; *idem.*: «Disposiciones transitorias», en la obra colectiva *La calidad de las leyes*, coordinada por Fernando SÁINZ MORENO y Juan Carlos DA SILVA OCHOA, editada por el Parlamento Vasco, Colección Informes y Documentos, Vitoria, 1989, páginas 257 y 258.

c) Las que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la Ley nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

d) Las que, para facilitar la aplicación definitiva de la Ley nueva, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

e) Las que, para facilitar la aplicación definitiva de la Ley nueva, declaren la pervivencia o ultraactividad de la Ley antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la Ley nueva».

Empero, los reproducidos criterios no son necesariamente observados, registrándose en la práctica un abanico de prescripciones transitorias que exceden en bastante el marco tasado en el meritado Acuerdo. A efectos de su sistematización, y de acuerdo con lo que señalé en otro lugar¹¹, sumariamente se expone lo que sigue.

De una parte, nos encontramos con lo que se conoce como disposiciones de Derecho intertemporal, esto es, dicho lisa y llanamente, de Derecho transitorio en sentido estricto (I). Se trata de disposiciones que se enderezan a facilitar el tránsito normativo de la ley derogada a la norma que entra en vigor, precisando el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes, esto es, las nacidas bajo la legislación precedente pero que subsisten en el momento de entrada en vigor de la ley nueva. Con el establecimiento expreso de dicho régimen jurídico se tiende, por ende, a resolver el conflicto temporal que se plantea entre la legislación precedente y la que entra en vigor, precisando la norma aplicable a las referidas situaciones jurídicas.

La norma transitoria puede determinar la afirmación de la pervivencia o ultraactividad de la ley derogada, o puede declarar la aplicación inmediata de la nueva ley a las situaciones jurídicas preexistentes. El primer supuesto (I.1.), a su vez, es susceptible de articularse por una doble vía. En efecto, es posible declarar la aplicación de la ley derogada mediante declaración expresa tendente a mantener, sin alteraciones, aquellas situaciones jurídicas (I.1.A.), o a través de una declaración implícita, esto es, demorando la aplicación de la nueva ley a las situaciones pendientes reguladas por la ley derogada, demora que suele ir vinculada a la imposición de un deber de adopción de determinadas medidas dentro de un plazo

¹¹ Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: «El régimen del Derecho Transitorio establecido por la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística», en la obra colectiva dirigida por Luciano PAREJO ALFONSO: *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, editada por el Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en Marcial Pons, Madrid, 1999, páginas 641 a 645.

concreto –medidas generalmente de carácter normativo, aunque no necesariamente– (I.1.B.). El segundo supuesto (1.2.), por su parte, comporta declarar la aplicación directa y sin transición de la nueva ley, afectando, incluso, en su caso, a las situaciones originadas en el pasado, es decir, con eventual carácter retroactivo.

Los supuestos que acabamos de exponer, por su propia *ratio*, tienen un alcance meramente formal. Empero, las prescripciones de Derecho intertemporal en ocasiones van más allá, no limitándose a determinar la aplicación de la legislación precedente o las prescripciones de la ley nueva a las situaciones jurídicas pendientes, sino que mediante las mismas se establece una regulación autónoma para dichas situaciones, la cual, obviamente, podría incluirse perfectamente en el articulado de la parte dispositiva. De esta forma, vía disposición transitoria, se procede a su regulación estableciendo para las mismas un régimen jurídico distinto del que se deroga y del que se afirma *ex novo*; un régimen jurídico, por ende, particular (II.1.). Es el llamado Derecho transitorio sustancial o material.

Esta modalidad singular del Derecho transitorio conoce algunas variantes. Una es la que procede a establecer un régimen autónomo consistente en la aplicación gradual de la nueva ley a las situaciones pendientes, de tal forma que el Derecho particular que se impone a las mismas no tiene por finalidad sino la aplicación definitiva de la legislación que entra en vigor, a la cual se han de adaptar progresivamente (II.2.). Otra, mucho más discutible, es la que consiste en efectuar una remisión normativa a la potestad reglamentaria, de tal forma que se delega en el ejecutivo la concreción de ese régimen jurídico particular, respecto del cual la ley se limita a anunciar –y, por supuesto, habilitar– su existencia (II.3.).

Junto al bloque de disposiciones que hasta aquí hemos considerado se sitúan las que, por relación con las mismas, se conocen como transitorias impropias –terminología ésta recogida, incluso, por el Tribunal Constitucional (*ad exemplum*, STC 147/93, de 29 de abril)–. Bajo esta rúbrica se encuentran una serie de disposiciones que no tienen por objeto la disciplina de la colisión temporal de las leyes ni, por ende, el régimen jurídico de las situaciones pendientes, sino facilitar la aplicación de la ley nueva, regulando de forma autónoma y provisional situaciones jurídicas nacidas una vez que la misma entra en vigor. Esto ocurre mediante el establecimiento de una regulación autónoma, un régimen jurídico particular, generalmente cuando se introducen coyunturalmente procedimientos especiales para poner en funcionamiento instituciones u órganos de nueva creación (III.1.), así como, excepcionalmente,

cuando se declara la pervivencia de la legislación precedente para disciplinar temporalmente situaciones jurídicas nacidas bajo la vigencia de la nueva ley (III.2.).

Ha de advertirse, finalmente, que bajo la rúbrica de las disposiciones transitorias se incluyen, en ocasiones, prescripciones de distinto alcance, las cuales no tienen por objeto resolver un conflicto temporal de leyes ni facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva. Así, aquellas que el legislador incluye para diferir la aplicación de determinados preceptos de la ley sin que ello suponga la pervivencia de un régimen jurídico previo, es decir, meras cláusulas de entrada en vigor que determinan la eficacia temporal de la ley –lo cual comporta, en puridad de conceptos, su naturaleza de Disposición Final (IV.1.)–. De la misma forma, las disposiciones, meramente temporales, tendentes a regular situaciones jurídicas nuevas de una forma provisional, sometiendo dicha regulación a un término resolutivo fijo (IV.2.).

De lo anterior cabría concluir el siguiente cuadro, a partir del cual consideraremos seguidamente el alcance y contenido de las disposiciones transitorias de la Ley 4/1999.

Modalidades de Disposiciones Transitorias			
Tipos	Objeto	Ratio	Variantes
I. Derecho intertemporal o Derecho transitorio en sentido estricto	Resolver un conflicto temporal de leyes, estableciendo el régimen jurídico de las situaciones pendientes.	Formal: declarar la aplicación de la ley derogada o de la ley nueva en colisión.	1. Declarar la pervivencia de la legislación derogada, mediante: A) Declaración expresa de ultraactividad B) Declaración implícita, demorando la aplicación de la ley nueva
			2. Declarar la aplicación inmediata y, en su caso, retroactiva de la nueva ley.

Modalidades de Disposiciones Transitorias (continuación)			
II. Derecho transitorio sustancial o material	Resolver un conflicto temporal de leyes, estableciendo el régimen jurídico de las situaciones pendientes.	Sustantiva: establecer <i>ex novo</i> un régimen jurídico distinto de la legislación precedente y de la ley nueva.	1. Tipo: establecimiento de una regulación autónoma; un régimen jurídico particular.
			2. Variante posible: aplicación progresiva o porcentual de la nueva ley.
			3. Variante no deseable: remitir la concreción del régimen particular a la normativa reglamentaria.
III. Derecho transitorio impropio	Facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva, estableciendo el régimen jurídico de las situaciones nacidas tras su entrada en vigor	Sustantiva: establecer, <i>ex novo</i> o por aplicación retroactiva, un régimen jurídico particular.	1. Establecimiento de una regulación autónoma: un régimen jurídico particular.
			2. Declarar la pervivencia provisional de la legislación derogada, aplicándola a las nuevas situaciones.
IV. Otras prescripciones establecidas, incorrectamente, vía Disposición transitoria	Establecer, con carácter temporal, el régimen jurídico de las situaciones nacidas tras la entrada en vigor de la nueva ley.	Formal: aplicación de la nueva ley.	1. Cláusulas de entrada en vigor de determinadas prescripciones, sin que perviva un régimen jurídico nuevo.
		Sustantiva: establecer <i>ex novo</i> un régimen jurídico particular, distinto del introducido por la ley nueva.	2. Establecimiento de una regulación autónoma temporal o provisional.

B) LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO TRANSITORIO DE LA LEY 4/1999 EN EL ÍTER LEGISLATIVO

a) *El Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto gubernamental*

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen del Consejo de Estado estaba conformado por dos transitorias.

En cuanto a la Transitoria Primera, conexas por razón de su contenido con la Adicional Quinta del propio Anteproyecto –la cual, conforme se ha destacado, pasaría a ser Adicional Única del Proyecto de Ley–, el Consejo de Estado, en el ya referido Dictamen 5.356/97/MLP, puntualizó lo siguiente:

«De los términos en que está redactado el apartado 1 parece resultar que la Ley modificativa despliega íntegramente su efecto derogatorio, por cuanto establece que continúan en vigor determinadas normas vigentes «en cuanto no se opongan a la presente Ley», y no prevé ningún caso de pervivencia de la ley modificada que constituya una excepción temporal a la entrada en vigor de la nueva. Sin embargo, el apartado 3 -hasta que se cumpla la previsión de la disposición adicional quinta- mantiene la vigencia temporal de las normas dictadas al amparo de la Ley modificada y que contradigan ésta, respecto del sentido (negativo o positivo) del silencio (no de su forma de producción ni de sus efectos), como confirma la disposición adicional quinta del anteproyecto que habilita al Gobierno para «modificar» el «sentido del silencio» en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor. Es decir, respecto del sentido del silencio, no se alteran las normas reguladoras de los distintos procedimientos, sino que se prevé la mediación de decisiones del Gobierno para hacer efectivos los principios establecidos en la Ley.

El apartado 2 se limita a precisar el alcance derogatorio de la nueva Ley al establecer que, en aquellos casos en que las normas reguladoras de los procedimientos (que no tengan rango de Ley ni deriven del Derecho comunitario) fijen un plazo de duración superior a seis meses, se entenderá que tal plazo lo es para resolver y notificar la resolución.

Parece excesiva la declaración de provisionalidad de todas las normas reglamentarias existentes hasta que se lleven a cabo las previsiones de la disposición adicional quinta cuyo alcance es limitado y no tiene por qué suponer una revisión o simplificación de la totalidad de las normas reguladoras de los procedimientos. Podrían acotarse de un modo más preciso el ámbito de dicha disposición tal y como se hace en la disposición adicional quinta (parece que el apartado 1, al menos en su integridad, sólo es aplicable a la Administración del Estado y sus Organismos) y el alcance derogatorio de la nueva Ley en período previo al cumplimiento de dicha disposición adicional quinta.

También convendría aclarar que el sentido del silencio se mantiene (el vigente a la entrada en vigor de la nueva Ley) sólo hasta que se cumpla la disposición adicional quinta (y no indefinidamente) y que se refiere exclusivamente al carácter estimatorio o desestimatorio del mismo, siendo aplicable la nueva Ley en lo demás».

Respecto de la Transitoria Segunda el Alto cuerpo consultivo, precisando que su tenor «reproduce prácticamente los términos de la disposición transitoria.1 de la Ley 30/1992 y el sentido de la disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958», destacó expresamente lo que sigue:

«Nada dice acerca de los recursos, si bien podría entenderse que inician un nuevo procedimiento al que sería aplicable la nueva redacción. Este extremo ha de ser aclarado en el texto del anteproyecto».

El meritado parecer determinó que el Anteproyecto resultara complementado, adicionándose en el Proyecto de Ley un segundo párrafo a la disposición, tendente a recoger la aclaración planteada respecto de los recursos administrativos.

b) *La tramitación del Proyecto de Ley de modificación en las Cortes Generales*

Las prescripciones comprendidas en las dos transitorias recorrieron el íter legislativo siendo objeto exclusivamente de leves e insignificantes retoques, de tal forma que su redacción se corresponde, en la mayor parte, con el tenor de las originarias disposiciones transitorias del Proyecto de Ley.

El tenor literal de las dos transitorias era el siguiente:

«Primera. Subsistencia de normas preexistentes.

1. Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la Disposición Adicional Única de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley.

2. En todo caso, cuando las citadas normas hayan establecido un plazo máximo de duración del procedimiento superior a los seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses, con las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 42.

3. Asimismo, y hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la Disposición Adicional Unica, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley».

«Segunda. Aplicación de la Ley a los procedimientos en tramitación.

A los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

No obstante, sí resultará de aplicación a los mismos el sistema de recursos administrativos regulado en la presente Ley».

En concreto, y al margen de alguna modificación técnica de la que seguidamente se dejará constancia, por lo que respecta a la Disposición Transitoria Primera, la única modificación, que afecta a sus apartados 1 y 3, consistió en la sustitución de la referencia, que en ambos casos realiza el texto definitivo, a la «disposición adicional primera», en lugar, conforme figuraba en la redacción del Proyecto de Ley, a la «Disposición Adicional Unica». Dicha modificación, es obvio, resulta de la adición en la Ley definitivamente aprobada de una Disposición Adicional Segunda, que, como anteriormente hemos significado, no figuraba en la iniciativa gubernamental.

Respecto de la Transitoria Segunda, sí hay una modificación de algo más calado, consistente en la adición, en su párrafo segundo, de la referencia, en cuanto al ámbito de aplicación de la nueva ley a los procedimientos en tramitación, y junto al sistema de recursos administrativos a que se refería el Proyecto, del sistema «de revisión de oficio».

b.1. La tramitación en el Congreso de los Diputados

El texto de las dos transitorias del Proyecto de Ley –publicadas en el BOCG-CD, A, número 109-1, de dieciocho de marzo, página 17–, fue objeto de una enmienda cada una. La Primera de la número 123, a su apartado 3, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, y la Segunda la número 23, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), publicadas en el BOCG-CD, A, número 109-11, de cinco de junio, páginas 72 y 43, respectivamente.

La enmienda socialista, de modificación, proponía la siguiente redacción: «3. Asimismo y hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la Disposición Adicional Unica, el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar supondrá la

estimación o desestimación presunta de acuerdo con lo establecido en las citadas normas»; motivada, lacónicamente, como «Mejora técnica».

La presentada a la Transitoria Segunda tenía también por objeto la modificación de su texto, en el párrafo último, que se proponía sustituir por el siguiente «No obstante, sí resultará de aplicación a los mismos el sistema de revisión de oficio y de recursos administrativos regulados en la presente Ley.»; motivada del siguiente modo: «La lógica hace que también las revisiones de oficio se contemplen con el mismo criterio que los recursos».

La enmienda número 123 del Grupo Socialista fue objeto de desestimación durante el trámite de Ponencia, manteniéndose el texto originario del Proyecto de Ley, si bien, como corrección técnica, suprimiendo «que», en el inciso final —«..., si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley.»—, conforme acredita el cotejo de los textos del Proyecto de Ley y del publicado como Anexo al Informe de la Ponencia en el BOCG-CD, A, números 109-1, de dieciocho de marzo, página 17, y número 109-13, de treinta de septiembre, página 109, respectivamente. En la propia Transitoria Primera, en sus apartados 1 y 3, se sustituye la referencia a la Disposición Adicional «Única» que figura en el Proyecto por «Única».

La enmienda número 23, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), resultó aceptada en sus términos durante el trámite de Ponencia, incorporándose al texto propuesto en su Informe a la Comisión.

El tenor literal de la Transitoria Primera fue objeto de tres modificaciones en sede de Comisión respecto de la Ponencia, como lo acreditan los textos respectivos del Informe de la Ponencia y del Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, publicados en el BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, página 109, y en el BOCG-CD A, número 109-14, de siete de octubre, página 128, respectivamente. En concreto, por un lado, en los apartados 1 y 3, la referencia del Proyecto de Ley, remozada en el Informe de la Ponencia, a la «Disposición Adicional Única», resultó sustituida por «disposición adicional única»; por otro, en el apartado 2 se sustituye la remisión final al «...apartado segundo del artículo 42», por «... apartado 2 del artículo 42», en concordancia con la similar referencia que realiza el apartado 3; y, finalmente, en el inciso final del apartado 3 se vuelve a incluir el «que» suprimido por la Ponencia.

El Dictamen de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas fue elevado al Pleno del Congreso, siendo considerado en su sesión de ocho de octubre, donde, por cuanto respec-

ta a las transitorias de la Ley, el Dictamen resultó aprobado respetando *ad pedem literae* el tenor de las mismas. El texto definitivo se reproduce en el BOCG-CD, A, número 109-15, de dieciséis de octubre, página 148.

b.2. La tramitación en el Senado

La tramitación en la Cámara Alta de las dos transitorias de la Ley no comportó al íter legislativo nada nuevo.

Empero, no puede dejar de significarse el fenómeno, también constatado respecto de las adicionales, de la discrepancia entre el texto aprobado por el Pleno del Congreso, y publicado como tal en el inmediatamente citado BOCG-CD, A, número 109-15, y el texto insertado en el BOCG-S, II, número 106(a), de diecinueve de octubre, páginas 1 a 23, bajo la rúbrica de «Texto remitido por el Congreso de los Diputados».

Ciertamente, las diferencias son prácticamente insignificantes sustantivamente, pero no lo es su propia existencia, por los nada deseables errores que puede comportar en otros supuestos.

En concreto, el texto editado por el Senado vuelve a insertar, en la Primera, la referencia a la «Disposición Adicional Unica» en los apartados 1 y 3, y alude, en el apartado 2 *in fine*, al «apartado 2 del artículo 42».

Por lo demás, el texto no fue objeto de enmiendas en la Cámara Alta, aceptándose en sus términos tanto en Ponencia –BOCG-S, II, número 106(c), de dieciséis de noviembre, páginas 79 y 80– como en Comisión –BOCG-S, II, número 106(d), de veintitrés de noviembre, página 103–, para resultar definitivamente aprobado por el Pleno –BOCG-S, II, número 106(e), de tres de diciembre, página 129–.

b.3. Aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados

El Proyecto volvió así al Congreso de los Diputados, cuya publicación subsanó las alteraciones registradas durante su tramitación en el Senado, recuperando el tenor del texto que originariamente había sido aprobado por la Cámara Baja, aunque el efectivamente aprobado por el Senado es otro, como denota el cotejo de los citados BOCG-S, II, número 106(a), página 129, y BOCG-CD, A, números 109-15 y 109-16, páginas 148 y 184 y 185, respectivamente.

El Pleno del Congreso procedería, en su sesión de diecisiete de

diciembre, a la aprobación definitiva de la Ley, cuyo texto recoge el BOCG-CD, A, número 109-17, de cuatro de enero de mil novecientos noventa y nueve, páginas 187 a 204.

Como se advirtió al considerar las adicionales, y aunque también aquí las discrepancias carecen de entidad, nuevamente ha de significarse que no coincide en su estricta literalidad el texto definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados, editado en el citado BOCG-CD, A, número 109-17, páginas 204, y el que se insertó con efectos de publicidad formal en el Boletín Oficial del Estado número 12, de catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve, página 1.754. En concreto, en los apartados primero y tercero de la Adicional Primera el diario oficial del Estado inserta «disposición adicional primera», en lugar de «Disposición Adicional Primera», que fue lo que decidieron las Cortes Generales.

C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LAS DOS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY 4/1999

La Ley 4/1999 dedica dos disposiciones transitorias a resolver algunos de los problemas que la sucesión de las normas en el tiempo plantea siempre que se produce, especialmente en el ámbito procedimental, donde, como es sabido, la materia objeto de regulación se concreta en una serie de actuaciones sucesivas cronológicamente, razón por la cual, si no ofrece duda que todo procedimiento ha de regirse por las normas vigentes en el momento de su iniciación, siempre ha de ponderarse la incidencia de una modificación de las normas procedimentales en los procesos en tramitación, esto es, los efectos de la reforma respecto de las situaciones jurídicas pendientes.

A este respecto, cabe recordar que resultan viables dos alternativas. Por un lado, la aplicación a cada uno de los actos de trámite de la normativa en vigor en el momento de su producción. De otro, la aplicación de un criterio uniformizador, en cuya virtud todo el procedimiento se ajusta a una única ordenación normativa. En nuestro ordenamiento ha primado, desde su recepción en la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el sistema de la regulación conjunta frente al de la regulación aislada, salvo puntuales excepciones motivadas en la estimación de que la nueva ley introduce un régimen más favorable¹².

Desde estas premisas, el contenido de las dos transitorias de la Ley 4/1999 puede sintetizarse como sigue:

¹² Vid. GONZÁLEZ PÉREZ: *Manual de Derecho procesal administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, páginas 70 a 75.

a) *Subsistencia de normas preexistentes*

La Disposición Transitoria Primera determina las disposiciones del texto legal derogado, esto es, las originarias de la Ley 30/1992, así como las normas dictadas en desarrollo de la misma, que, pese a dejar de estar vigentes desde la entrada en vigor de la nueva ley, mantienen su aplicación. Se trata, consecuentemente, de una prescripción de Derecho intertemporal o transitorio en sentido estricto, en cuya virtud se resuelve el conflicto temporal de leyes mediante una declaración expresa de pervivencia de la legislación derogada.

La Ley, sin atenerse a un criterio fijo, procura con el meritado régimen transitorio —desde el respeto a situaciones y derechos preexistentes—, que no se produzca un vacío normativo, razón por la cual declara la subsistencia de las normas reglamentarias existentes «en cuanto no se opongan a la presente Ley»; teniendo en cuenta que la efectividad de lo dispuesto en esta Disposición depende del cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Primera —adaptación reglamentaria—.

Entrando en su detalle, ha de constatarse lo que sigue:

1. En virtud de su apartado primero, los procedimientos administrativos iniciados antes del transcurso total del plazo de un año, previsto en la Adicional Primera.1, se tramitarán por las reglas por las que estuvieren disciplinados los mismos antes de la entrada en vigor de la nueva Ley que resulten de aplicación en cada supuesto. Es decir, se formula una declaración expresa de ultraactividad de la normativa que se deroga.

La referida declaración, como no podía ser de otra forma, encuentra su excepción en el supuesto de que la normativa precedente resulte incompatible con las prescripciones de la Ley 4/1999. En este caso, los procedimientos iniciados con anterioridad quedan sujetos a lo establecido en la Ley 30/1992, de acuerdo con la redacción operada por la Ley 4/1999.

Al margen del referido supuesto de incompatibilidad, existe otro caso en el que resulta excepcionada la regla de ultraactividad. En efecto, si en el plazo fijado al efecto el Gobierno procede a cumplimentar lo dispuesto en la Adicional Primera y lleva a cabo las modificaciones pertinentes en las disposiciones reglamentarias enderezadas a la simplificación de los procedimientos, las normas resultantes constituirán la disciplina necesariamente aplicable a los procedimientos sometidos a las mismas. No otra conclusión cabe del sentido propio de la Adicional: «Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes [...]».

Por otro lado, y como ya advirtió el Consejo de Estado, cabe reprochar la excesiva generalidad de la declaración de provisionalidad de la normativa reglamentaria que se formula en el apartado considerado, especialmente teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la Adicional Primera es más restringido, razón por la que no resulta necesario que el Gobierno proceda a una adaptación de todas y cada una de las normas reguladoras de procedimientos administrativos, sino sólo de aquellas que regulen procedimientos que entren en contradicción con lo dispuesto en la nueva ley.

2. Por su parte, el apartado segundo de esta Disposición introduce una prescripción directamente vocada a la unificación de los plazos procedimentales. Sabido es, en efecto, que el plazo –supletorio– de resolución es de tres meses; pues bien, la Transitoria Primera.² tasa el máximo de ampliación de dicho plazo, fijándolo en el doble, seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea –en coherencia con el tenor del artículo 42.2–.

Esta prescripción comporta un modelo arquetípico de norma de Derecho transitorio sustancial o material, al resolver el conflicto temporal de leyes estableciendo un régimen jurídico particular que tiende a facilitar la aplicación progresiva de la nueva ley.

3. Relevancia especial tiene el régimen transitorio en materia de silencio administrativo, que se establece en el apartado tercero, especialmente si se considera que dicha materia constituyó, sin duda, el *punctum saliens* de la reforma¹³.

Tal es su significación operativa que el propio legislador –en el penúltimo párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos– procede a justificarlo y describirlo en los siguientes términos, cuya reproducción nos exonera de ulterior comentario: «En cualquier caso, con el fin de abordar detenidamente la transformación del régimen de silencio de cada uno de los aproximadamente dos mil procedimientos existentes en la actualidad, en el ámbito de la Administración General del Estado, en la disposición transitoria primera se mantiene la vigencia del sentido del silencio previsto en las normas aprobadas en el proceso de adecuación de procedi-

¹³ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz la 2.ª edición, 1999, de los *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, de GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, en los que se incluye en Apéndice la Ley 4/1999, cuestionándose en términos muy críticos –análogos a los de la 1.ª edición– el proceso de adecuación de procedimientos que prevían la Adicional Primera y la Transitoria Primera de la Ley 30/1992, especialmente respecto de la articulación del silencio administrativo, cuyo resultado ha sido «una balcanización de nuestro Derecho administrativo», poniéndose en tela de juicio, asimismo, lo dispuesto en la Transitoria aquí comentada. *Vid.* páginas 3.107 y 3.109 a 3.122.

El propio GONZÁLEZ NAVARRO reproduce su argumentación en la obra conjunta con GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Editorial Civitas, Madrid, 1999, páginas 605 a 624.

mientos que siguió a la Ley 30/1992, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley. En este sentido, y en la línea apuntada de profundización en el silencio positivo, se encomienda al Gobierno que en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley realice la adaptación de los procedimientos al sentido del silencio administrativo legalmente previsto. Para el estudio y propuesta de las reformas y, en particular, con el fin de simplificar y racionalizar la gran variedad de procedimientos especiales que tras la Ley 30/1992 se han regulado en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, en la disposición adicional primera se ordena al Ejecutivo la creación de una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Administraciones Públicas».

En todo caso, conforme se ha destacado, resulta inequívoco que el apartado tercero de la Transitoria analizada, no obstante la necesaria adecuación normativa, tiende a reforzar la eficacia inmediata de la nueva disciplina introducida por la ley en esta materia¹⁴.

b) *Aplicación de la Ley a los procedimientos en tramitación*

La Disposición Transitoria Segunda dispone la subsistencia de la normativa precedente respecto de los procedimientos administrativos en curso. Dicho con otras palabras, en virtud de esta prescripción de Derecho intertemporal o de Derecho transitorio, en sentido estricto, se declara la pervivencia de la legislación derogada, afirmando expresamente la ultraactividad de dicha normativa.

A este respecto ha de precisarse que, ante el silencio de la norma, los procedimientos de ejecución forzosa de una resolución previa deben considerarse parte —procedimentalmente hablando— del procedimiento originario, razón por la cual se registrarán, en virtud del principio de regulación conjunta, por la normativa cuya ultraactividad se declara.

Esta prescripción condiciona la cláusula general de entrada en vigor que afirma la Disposición Final Única, aplazando la misma, al disponer el régimen transitorio de los procedimientos ya iniciados antes de la vigencia de la nueva redacción de la ley —al análisis de la citada Disposición me remito—.

Empero, de lo anterior se excepcionan expresamente los procedimientos de revisión de oficio y de recursos administrativos, respecto de los cuales —a diferencia del criterio adoptado en el texto

¹⁴ En esta línea Pascual SALA ATIENZA: «El silencio administrativo», en la obra colectiva *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, op. cit., página 187.

originario de la Ley 30/1992¹⁵— se aparta del principio de regulación conjunta, declarando la aplicación inmediata y directa de la nueva ley, la cual, consecuentemente, se convierte en norma reguladora de las situaciones pendientes.

La aplicación de la normativa anterior a los procedimientos en trámite responde a una regla ya tradicional en nuestro Derecho, desde su afirmación en la vieja Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 —Transitoria Única—, luego reiterada por la Ley 30/1992 —Transitoria Segunda¹⁶—, si bien ahora el apartado 2 ha venido a disipar expresamente las dudas que en su interpretación plantearan dichos cuerpos normativos en torno a si debía o no entenderse incluido el procedimiento de recurso, que, como hemos visto, se excluye de forma expresa.

La excepción a dicha regla respecto del procedimiento en vía de recurso es justificada por el propio legislador —párrafo quinto del apartado V de la Exposición de Motivos— en los siguientes términos: «Dada la trascendencia del sistema de recursos como institución de garantía para los ciudadanos, en la disposición transitoria segunda, se prevé que a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la modificación no les será de aplicación la misma, salvo en lo relativo al sistema de recursos».

IV. LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

A) EL SENTIDO DE LAS DISPOSICIONES DEROGATORIAS DE LAS LEYES

Como es de sobra conocido, aunque la derogación no es el único modo de cesación de la vigencia de las leyes —ténganse pre-

¹⁵ Téngase en cuenta al respecto el criterio número 3 de la Instrucción de 24 de febrero de 1993, de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del siguiente tenor:

«3. Recursos Administrativos.

Los recursos administrativos son por su propia naturaleza procedimientos administrativos, y por lo tanto se hallan sujetos como tales a las mismas reglas establecidas en el apartado 2 de la presente Instrucción. En consecuencia, y de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la LRJPAC, se encuentran sometidos al proceso de adecuación de procedimientos del que el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 15 de enero de 1999 no los exceptuona.

Por ello, aunque el régimen jurídico que la LRJPAC establece respecto de los recursos administrativos pueda no exigir norma alguna para su adaptación a la nueva Ley, hasta tanto no se cumpla el plazo previsto en la Disposición Adicional Tercera, deberán admitirse y tramitarse los recursos administrativos que se presenten de acuerdo con el régimen previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 contra las disposiciones y los actos administrativos dictados antes del 27 de agosto de 1993 o, en su caso, de la entrada en vigor de la correspondiente norma adecuada.»

¹⁶ *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, *op. cit.*, páginas 2.242 a 2.244.

sentes la anulación y la decadencia de las normas por hechos sobrevenidos, al margen de los supuestos de cesación fáctica de su aplicación, especialmente el desuso—, si constituye su modelo arquetípico¹⁷, de acuerdo con el célebre axioma *lex posterior derogat priori*, tal y como fuera recogido en la redacción original del artículo 5 del Código Civil y hoy, tras la reforma de 1994, y presupuesto que, en virtud de su artículo 1.2, «Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.», precisa el vigente artículo 2.2, del siguiente tenor: «Las leyes sólo 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».

Lo anterior denota ya de por sí la trascendencia práctica que las cláusulas derogatorias de las leyes tienen. Sin embargo, esta relevancia no se ha correspondido tradicionalmente con un paralelo cuidado por parte del legislador en la tarea de conformar las pertinentes disposiciones derogatorias. La desidia del legislador en este extremo se manifiesta no sólo en el hecho de que no resulta infrecuente que las leyes no contengan prescripciones derogatorias, sino, y fundamentalmente, en que en aquellos supuestos en que se introducen, frente a la modalidad de la derogación expresa, formulando las pertinentes tablas de derogación, se opta generalmente por la alternativa de las siempre difusas derogaciones tácitas, originariamente prohibidas en el Derecho romano, como nos enseñó PUGLIATTI¹⁸. Esta última modalidad de derogación —de la que sólo en sentido *lato* e impropriamente puede hablarse como tal— operativamente deja mucho que desear en orden a la seguridad jurídica consagrada por el artículo 9.3 de la Constitución y, lo que es más importante, comporta, con la excusa de la escasez de medios por parte del legislador para poder determinar puntualmente el Derecho derogado, trasladar dicha función al operador jurídico, quien, indudablemente, sólo puede interpretar casuísticamente y, desde luego, se encuentra siempre en peor situación que el legislador para llevar a cabo dicha operación. Como ha destacado entre nosotros PEÑARANDA RAMOS, «el mejor momento

¹⁷ Con carácter general, respecto de la derogación, resultan de consulta ineludible las consideraciones formuladas en nuestra doctrina por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, páginas 414 a 426; y el excelente trabajo monográfico de Luis María Díez-PICAZO GIMÉNEZ: *La derogación de las leyes*, Editorial Civitas, Madrid, 1990.

¹⁸ Véase su clásica aportación en la *Enciclopedia del Diritto*, volumen I, Ab-Alc, voz «Abrogazione», Giuffrè Editore, Varese, 1958, páginas 141 a 161; en concreto sobre el extremo referido las páginas 141 y 142.

para resolver las antinomias es siempre el de la producción normativa, y no el de la interpretación, que sólo debería operar en último extremo»¹⁹.

Con todo, lo cierto es que las derogaciones tácitas responden a una inercia que parece difícil de frenar, hasta el punto de que se ha extendido una opinión que se conforma con una fórmula mixta, es decir, que las leyes procuren incluir una tabla de derogaciones expresas y se cierren con una cláusula genérica.

Muestra de la apuntada inercia es la número 25 de las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991. En virtud de la citada Directriz:

«Las disposiciones derogatorias incluirán únicamente las cláusulas de derogación, reconociéndose una relación tanto de todas las leyes y normas inferiores que se derogan como de las que se mantienen en vigor y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación».

B) LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA DE LA LEY 4/1999

Como antecedente, debe recordarse que el tenor de la Derogatoria coincide en esencia con el que se incluía en el Anteproyecto elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas y que fue sometido a consulta del Consejo de Estado.

El supremo órgano consultivo del Gobierno, en su mencionado Dictamen número 5.356/97/MLP, afirmó la corrección de su contenido, no formulando observaciones sustantivas al mismo, al margen de plantear la necesidad de corregir la referencia que en el Anteproyecto se realizaba al Real Decreto de 23 de septiembre de 1.904, por el que se procedió a la aprobación del Reglamento provisional dictado para la ejecución de la Ley de 5 de abril de 1904.

Por lo que respecta a su proceso de tramitación parlamentaria, la Disposición analizada se corresponde, prácticamente en su literalidad, con la presentada en la iniciativa gubernamental. De hecho, tan sólo fue objeto de modificación durante el debate parlamentario a efectos de la adición, acertada, de una «» a continuación de la referencia al «Real Decreto de 23 de septiembre de 1904». El resto del texto, en sus dos apartados, coincide *ad pedem literae* con el del Proyecto de Ley.

¹⁹ Cfr. José Luis PEÑARANDA RAMOS: «Las disposiciones derogatorias de las leyes», en la obra colectiva, *La calidad de las Leyes*, op. cit., páginas 223 a 248, correspondiendo la cita a la página 237.

No obstante lo anterior, cabe recordar que la Disposición Derogatoria fue objeto de una enmienda, la número 82, formulada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Federal Izquierda Unida –recogida en el BOCG-CD, A, número 109-11, de cinco de junio, página 58–. Se trataba de una enmienda de adición, con la finalidad de añadir un punto 3 del siguiente tenor: «3. Quedan singularmente derogados los artículos de las normas con rango inferior a Ley que establezcan el sentido del silencio administrativo en términos distintos a los previstos en el artículo 43.». La propuesta se formulaba con la siguiente motivación: «En coherencia con el propio artículo 43, por cuanto el reglamento se ha usado profusamente para imponer el silencio negativo, y la modificación actual debe extenderse a las normas previas al Proyecto».

La Ponencia –conforme acredita el Informe evacuado, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, en su página 109–, propuso el mantenimiento en los términos del Proyecto de la Derogatoria, desestimándose la enmienda número 82 del Grupo Izquierda Unida.

Durante el ulterior debate en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas la enmienda resultó rechazada por dos votos a favor, treinta y cinco votos en contra y ninguna abstención, conforme consta en el DS-CD, Comisiones, número 522, de la sesión número 20, celebrada el miércoles, treinta de septiembre, página 15.057. Consecuentemente, el tenor literal de la Disposición Derogatoria no resultó modificado durante el debate en la Comisión del Informe de la Ponencia, y así se colige de los textos respectivos del Informe y del Dictamen, publicados en el BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, página 109, y en el BOCG-CD, A, número 109-14, de siete de octubre, página 128, respectivamente.

La única enmienda formulada y no incorporada al Dictamen no fue mantenida por su autor, el Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida. Y es que, si bien en el escrito de mantenimiento de enmiendas presentado por el mismo, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-14, página 129, se afirma genéricamente el mantenimiento «de todas las Enmiendas debatidas y votadas en Comisión y no incorporadas al dictamen de la misma», se omite toda referencia a la enmienda 82 durante la defensa realizada por el Diputado Sr. RÍOS MARTÍNEZ en la sesión del Pleno del Congreso celebrada al efecto, concretamente la número 181, de ocho de octubre, recogida en el correspondiente DS-CD, páginas 10.011 y 10.013. En todo caso, resultó rechazada, conforme se desprende del resultado negativo registrado en la votación de las enmiendas del referido Grupo, conforme consta en el propio DS-CD, página 10.021.

Durante su tramitación en el Senado la Derogatoria no sufriría modificación alguna, correspondiéndose el texto definitivamente aprobado como ley con el votado favorablemente por el Congreso en la citada sesión de ocho de octubre, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-15, página 148, y luego reiterado definitivamente en el BOCG-CD, A, número 109-17, página 204, de donde, tras la pertinente sanción y promulgación, pasaría al Boletín Oficial del Estado número 12, de catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve, página 1.754 —el cual, por cierto, inserta una «» en el párrafo primero, a continuación de la referencia reglamentaria que figura, que no había sido aprobada por las Cortes Generales—.

C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA DE LA LEY 4/1999

El primer dato digno de consideración es que el legislador, de forma correcta, ha optado por incluir en la Disposición Derogatoria Única, exclusivamente, las cláusulas de derogación.

Así se colige de su tenor literal:

«1. Quedan derogados la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto de 23 de septiembre de 1904, relativos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos.

2. Asimismo, quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la presente Ley».

Puede afirmarse que, siguiendo la línea que están reiterando los textos legales en materia administrativa más recientes —*ad exemplum*, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones o la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—, nos hallamos ante una cláusula mixta de derogación, es decir, expresa y tácita —*latu sensu*— a la vez, habida cuenta de que se derogan expresamente, sin vocación de exhaustividad, las prescripciones precedentes reguladoras de la responsabilidad civil de los funcionarios y, simultáneamente, como cláusula de cierre, «cuantas contradigan o se opongan a la presente ley».

a) *Derogación expresa de la normativa reguladora de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos*

Nada cabe objetar respecto de la cláusula expresa, por cuanto resulta lógico, y plausible en aras de la certeza del Derecho, que,

disciplinada la cuestión por la nueva redacción operada del articulado de la Ley modificada, se determine la finalización de la vigencia de la legislación precedente.

El legislador capta perfectamente esta realidad operativa, y así lo declara de forma expresa en su Exposición de Motivos, concretamente en el párrafo tercero y último de su apartado VI, del siguiente tenor: «Por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, se pretende garantizar su efectividad, al preverse en el artículo 145 que se exigirá de oficio. Por otra parte, desaparece del artículo 146 toda mención a su responsabilidad civil por los daños producidos en el desempeño del servicio, clarificando el régimen instaurado por la Ley 30/1992 de exigencia directa de responsabilidad a la Administración, y, en concordancia con ello, en la disposición derogatoria se derogan la Ley de 5 de abril de 1904 y el Real Decreto de 23 de septiembre de 1904, relativos a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos».

b) *La cláusula genérica de derogación*

Respecto de la cláusula genérica establecida por el apartado 2 ha de precisarse que no puede, en absoluto, ser calificada de derogación expresa, sino de auténtica derogación tácita, mera cláusula de estilo que resulta jurídicamente superflua, por cuanto el efecto derogatorio se produce en virtud del dato objetivo de la incompatibilidad de contenido entre ambas normas, con independencia de que así se recuerde de forma expresa en la ley que entra en vigor —*lex posterior derogat priori*—. La meritada disposición, por lo demás, ni tan siquiera acota, conforme exige el anteriormente reproducido artículo 2 del Código Civil, el ámbito material dentro del cual se produce la derogación.

Por otro lado, debe cuestionarse la pueril precisión que introduce la cláusula genérica al afirmar que «quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango». Sabido es que, en la mecánica de las relaciones entre normas, la dimensión jerárquica del ordenamiento jurídico comporta la prelación de la *lex superior*, con su consecuente fuerza activa o resistencia y fuerza pasiva o irresistibilidad en su relación con las normas inferiores, por todo lo cual ninguna norma de jerarquía inferior puede excluir otra de rango superior.

Por último, téngase presente que la derogación de cuantos preceptos contengan una regulación que contradiga o se oponga a la nueva ley surte efectos desde la entrada en vigor de la misma —de acuerdo con la Final Única—, con la delimitación intertemporal de las disposiciones transitorias anteriormente consideradas.

c) *Aplicación de la cláusula general respecto de la reviviscencia de las normas derogadas*

Aun cuando la precisión sea casi innecesaria, debe recordarse, finalmente, que, por imperativo del meritado artículo 2.2 del Código Civil, en nuestro ordenamiento la reviviscencia de las normas derogadas es una consecuencia excepcional de la entrada en vigor de una ley nueva y, por ende, sólo puede predicarse cuando sea patente la voluntad del legislador de poner de nuevo en pie la vigencia de dichas normas. Consecuentemente, en el presente supuesto, no constando dicha voluntad, resulta obvio que la derogación de las normas afectadas no produce la recuperación de la vigencia de las normas anteriores que ésta, a su vez, había derogado.

V. LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

A) LA OPERATIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES FINALES DE LAS LEYES

Bajo la rúbrica de las disposiciones finales de las leyes se incluyen, tradicionalmente, dos tipos de contenidos normativos. De una parte, los mandatos y las autorizaciones dirigidos a la producción de normas jurídicas, esto es, prescripciones que establecen un mandato de presentación de iniciativas legislativas o que habilitan para la ejecución y desarrollo reglamentarios de la norma legal (I). De otra, los criterios determinantes de la entrada en vigor de la nueva norma jurídica y, en su caso, de la finalización de su vigencia (II).

El ya reiterado Acuerdo del Consejo de Ministros responde a una concepción ciertamente generosa de esta modalidad de prescripciones últimas de las leyes, conforme lo acredita su Directriz número 26.

«Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

- a) los preceptos que modifiquen el Derecho vigente,
- b) las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas,
- c) las reglas de supletoriedad,
- d) las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley, etc.), y
- e) las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley y la finalización de su vigencia».

Se trata de una concepción –luego desarrollada por las directrices 29 a 32– en exceso abierta y, cuando menos, discutible en algunos extremos, razón por la cual, y dado el objeto de la presente exposición, preferimos mantener el criterio tradicional, más restrictivo, que es, por cierto, el que muy correctamente adopta la comentada Ley 4/1999.

Modalidades de Disposiciones Finales	
Tipos	Objeto
I. Prescripciones de contenido normativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandatos de presentación de iniciativas legislativas. 2. Habilitaciones para la ejecución y desarrollo de una ley.
II. Prescripciones sobre la eficacia de la norma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Determinación de la entrada en vigor de la ley. 2. Determinación eventual de la finalización de la vigencia de la ley.

B) EL PROCESO DE NOMOGÉNESIS DE LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA DE LA LEY 4/1999

En primer lugar, ha de constatarse que la iniciativa gubernamental, ya desde la fase de Anteproyecto, contaba con una Disposición Final Única –conforme acredita el reiterado Dictamen, número 5.356/97/MLP, del Consejo de Estado–, con el contenido que figura en el texto del Proyecto de Ley ulteriormente sometido a las Cortes Generales. Respecto del mismo no se formularon observaciones por el Alto cuerpo consultivo, afirmándose meramente que «resulta correcto».

Por lo que se refiere a su tramitación parlamentaria, ha de destacarse que el texto definitivo de la Disposición Final Única, en sus dos apartados, coincide, en términos literales, con el de la disposición del género incluida originariamente en el Proyecto de Ley –publicado en el BOCG-CD, A, número 109-1, de dieciocho de marzo, página 17–, no habiendo sido objeto durante el *iter legis* de modificación alguna.

No obstante, cabe recordar que fue objeto de una enmienda durante su tramitación inicial en el Congreso de los Diputados, la número 24, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), de modificación, proponiendo el siguiente texto: «En el ámbito de sus respecti-

vas competencias, el Gobierno y las Comunidades Autónomas dictarán, respectivamente, las disposiciones de desarrollo y aplicación, y de adecuación que resulten necesarias...» (resto igual). La enmienda –publicada en el BOCG-CD, A, número 109-11, de cinco de junio, páginas 43 y 44– se motivaba como «Mejora técnica».

La meritada enmienda no resultaría aceptada *ab initio*, proponiendo la Ponencia a la Comisión el mantenimiento en sus términos del tenor literal del Proyecto de Ley, conforme acredita el Informe evacuado, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, páginas 87 a 109.

Durante el ulterior debate del Informe en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas la enmienda resultó expresamente rechazada, por un voto a favor, treinta y cuatro votos en contra y dos abstenciones, conforme consta en el DS-CD, Comisiones, número 522, de la sesión número 20, celebrada el miércoles, treinta de septiembre, página 15.057. Consecuentemente, el tenor literal de la Final no fue objeto de modificación respecto de la Ponencia, como lo acreditan los textos respectivos del Informe de la Ponencia y del Dictamen de la Comisión, publicados en el citado BOCG-CD, A, número 109-13, de treinta de septiembre, página 109, y en el BOCG-CD, A, número 109-14, de siete de octubre, página 128, respectivamente.

La única enmienda formulada y no incorporada al Dictamen no fue mantenida por su autor, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), a efectos de su defensa en el Pleno de la Cámara. Así se deduce del escrito de mantenimiento de enmiendas presentado por su Portavoz, Sr. ANASAGASTI OLABEAGA, publicado en el BOCG-CD, A, número 109-14, página 128, así como de la defensa de enmiendas ante el Pleno realizada por la Diputada Sra. URÍA ECHEVARRÍA en la sesión plenaria celebrada para la consideración del Dictamen de la Comisión, concretamente la número 181, de ocho de octubre, recogida en el DS-CD, páginas 1009 y 1010.

A partir de aquí el texto resultaría, sucesivamente, aprobado en sus términos por el Pleno del Congreso, por el Pleno del Senado –durante cuya consideración no fue objeto de enmienda– y, finalmente, por el Congreso de los Diputados.

C) ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA DE LA LEY 4/1999

Entrando ya en el detalle de su contenido –el cual, indudablemente, ha de ponerse en relación con el régimen de Derecho intertemporal anteriormente considerado–, lo primero que ha de signi-

ficarse, conforme a las consideraciones generales más arriba realizadas, es que la Disposición Final Única de la Ley 4/1999 tiene un contenido típico de las disposiciones de este género, sintetizando correctamente dos tipos de prescripciones propios de las disposiciones de esta naturaleza. Así se denota, inequívocamente, de su propia rúbrica: «Desarrollo y entrada en vigor de la ley».

Se trata, consecuentemente, de un contenido doble, el cual merece unas sucintas consideraciones de forma individualizada.

a) *Habilitación para el desarrollo y ejecución de la Ley 4/1999*

Se establece en el apartado primero, de forma genérica y correcta —ampliando así la específica habilitación que formula la Adicional Primera—, una habilitación para el desarrollo reglamentario, reconociendo al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, capacidad para dictar «las disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley que resulten necesarias».

Este primer apartado de la Disposición no requiere mayor comentario, si bien ha de destacarse que resulta loable que el legislador no haya ignorado en este supuesto —como sí ha acaecido en otros de análoga trascendencia normativa; verbigracia la Disposición Final de la propia Ley modificada—, la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, haciendo referencia expresa en la norma básica a su competencia para dictar las correspondientes normas de ejecución.

b) *La entrada en vigor de la Ley 4/1999 y su aplicación*

El apartado segundo determina el comienzo de la vigencia de la nueva ley, que tendrá lugar a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; en el bien entendido, conforme ha reiterado la jurisprudencia, que el cómputo ha de iniciarse desde el día siguiente a la referida publicación. La inserción en el diario oficial se materializó el jueves catorce de enero de mil novecientos noventa y nueve, en el Boletín número 12, páginas 1.739 a 1.755, debiendo tomarse como *dies a quo* el siguiente día quince. No puede pasar desapercibido, por cierto, el notable retraso con que se produjo la promulgación (de fecha trece de enero) y ulterior publicación, habida cuenta de que la aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados tuvo lugar el jueves diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho —recordemos que el artículo 91

de la Constitución, en términos imperativos, dispone 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.»—.

Cuanto se ha significado responde a una consideración estricta de la cláusula de entrada en vigor de la nueva Ley que proclama terminantemente su Disposición Final —prácticamente en los mismos términos literales que, en su momento, proclamó la Final de la Ley 30/1992—. Empero, el entendimiento de la cuestión exige, de acuerdo con una correcta interpretación sistemática, precisar el tenor literal de la misma considerando lo dispuesto en las disposiciones adicionales y transitorias —como ya ocurriera con la modificada Ley 30/1992, en la que la entrada en vigor determinada por la Disposición Final resultaba demorada por la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Transitoria Segunda hasta que se adecuaban las normas de procedimiento administrativo a la nueva ley o hasta que transcurriera el plazo fijado, habiendo dado lugar en la doctrina a interpretaciones en absoluto coincidentes²⁰—.

De dicho conjunto normativo se colige, en efecto, que frente a la regla estricta de entrada en vigor que afirma la Final Única, la Ley dispone un régimen de aplicación escalonada *ratione temporis* de algunas de sus prescripciones.

Este sistema escalonado, en síntesis, podría describirse conforme a los siguientes criterios:

b.1. Cláusula general de vigencia

En virtud de la Final Única, y teniendo presente lo anteriormente señalado, la Ley 4/1999 entrará en vigor y, por ende, resultará aplicable a los supuestos de hecho que tengan encaje en el modelo normativo establecido por el legislador el día quince de abril del presente año —siendo *dies ad quem* de la *vacatio legis* el catorce²¹—; todo ello de conformidad —en cuanto se trata de una norma con

²⁰ Al respecto, por todos, Vid. Francisco LÓPEZ MENUDO: «La entrada en vigor de la LRJPA», en Administración de Andalucía, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 12, octubre-noviembre-diciembre 1992, páginas 233 a 248.

Asimismo, téngase presente que el propio aparato ejecutivo se vio obligado a precisar los criterios comunes respecto de la vigencia de la Ley a efectos de su aplicación por los Centros Directivos y los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas. En concreto, la Instrucción de 24 de febrero de 1993, de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²¹ En fase de corrección de pruebas ha visto la luz la 2.ª edición, 1.999, de los *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, *op. cit.*, donde GONZÁLEZ NAVARRO, al comentar la Dis-

rango de ley y no de un acto o disposición administrativos— con lo dispuesto por el artículo 5.1 del Código Civil, en cuya virtud «Siempre que no se establezca otra cosa, [...] si los plazos estuviesen fijados por meses o años se computarán de fecha a fecha».

Desde el punto de vista de la legística, frente a la técnica utilizada por el legislador, debe insistirse en la conveniencia de que sea el propio Parlamento el que determine la concreta fecha de entrada en vigor de la ley nueva, especificando el día, mes y año en que haya de tener lugar —curiosamente, la vieja Ley de Procedimiento Administrativo señaló de forma expresa, en su Disposición Final Octava, el día de la entrada en vigor, disponiendo que «esta Ley comenzará a regir el 1 de noviembre de 1958»—. Esta insistencia no responde a una mera observación de pureza dogmática, habida cuenta de que a partir de la misma, como es sabido, opera en nuestro ordenamiento el principio *neminem licet ignorare ius* y, consecuentemente, comienzan a producirse los efectos del *error iuris nocet* —conforme establece el artículo 6 del Código Civil—, al margen de que desde el *dies a quo* comienza a regir el principio *iura novit curia* e impera la paralela interdicción de las denominadas sentencias *non liquet* —establecida en el artículo 1.7 del propio Código y precisada por el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial—.

Lo anterior resulta especialmente significativo en una ley como la considerada, por dos razones. Primera, por tratarse de una ley modificativa. Segunda, por el plazo de *vacatio legis*, al cual nos referimos inmediatamente, que denota que sus prescripciones no están destinadas a entrar en vigor de forma inmediata.

Finalmente, señalar que el generoso plazo de *vacatio legis* esta-

posición Final de la Ley 4/1999, mantiene idéntico criterio que el aquí afirmado —página 3.133—, señalando: Conclusión: el plazo de tres meses termina, efectivamente, el 14 de abril, y, por tanto, la Ley 4/1999 entra en vigor el día 15 de abril de 1999. Sin embargo, al comentar la Disposición Transitoria Segunda de la propia Ley 4/1999, GONZÁLEZ PÉREZ mantiene criterio dispar, afirmando lo que sigue: La determinación de la normativa aplicable en razón del tiempo presupone determinar el momento de entrada en vigor de la nueva normativa. La Ley 4/1999, en la DF única, dispone que entrará en vigor «a los tres meses de su publicación en el BOE». Como se publicó en el BOE de 14 de enero, parece que, después de lo que tanto se ha escrito, legislado y sentenciado sobre el tema, es evidente que la entrada en vigor será el 14 de abril de 1999, aniversario de la proclamación de la II República. Y añade más abajo: En consecuencia, a partir del día 14 de abril de 1999 entrará en vigor la Ley 4/1999, y los procedimientos que se incoen a partir de ese día se regirán por lo en ella dispuesto. La referencia corresponde a la página 3.124.

A idéntica conclusión llegan los dos autores, por el contrario, en la ya citada obra conjunta, con GONZÁLEZ RIVAS, que ha visto la luz con posterioridad: *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992*; GONZÁLEZ NAVARRO concluye «El núm. 2 de esta DF establece que la Ley entrará en vigor “a los tres meses de su publicación en el BOE”. Como ésta tuvo lugar el día 14 de enero, parece que ya no ofrece duda, que entró en vigor el 14 de abril de 1999», modificando así su posición inicial (página 639); y GONZÁLEZ PÉREZ, manteniendo el criterio originario, afirma: «Publicada en el “BOE” de 14 de enero, entra en vigor, según la DF única el 14 de abril de 1999» (página 626).

blecido no puede sino merecer una valoración positiva, especialmente considerando que la publicación de las leyes forma parte del proceso de nomogénesis y es, por tanto, una condición *sine qua non* para su propia existencia, toda vez que las leyes sólo entran en vigor una vez que el procedimiento legislativo culmina con su sanción, promulgación y publicación y, en su caso, transcurrido el plazo de *vacatio legis*. Se trata, consecuentemente, de un elemento constitutivo de la ley, esto es, de su validez como norma, la cual no existe jurídicamente en tanto no se produce la publicación en la gaceta oficial. Aunque no puedo detenerme en estas cuestiones, permitiéndome remitir a un anterior estudio de este autor²², ha de significarse que es cierto que otra dirección doctrinal entiende la *publicatio* y eventual *vacatio legis* como mero requisito para la integración de la eficacia de una declaración de voluntad que ya es completa y perfecta y, por ende, vigente, en cuanto comprensiva de una norma idónea para producir los efectos de que es potencialmente eficaz en razón de su propia naturaleza. Como señalé en otra ocasión, podría decirse que la posición aquí afirmada responde a un planteamiento apegado al normativismo y a la concepción estructural del ordenamiento jurídico. Empero, si se me permite, ante la alternativa de ser tipificado bajo la rúbrica de «kelseniano» o de «jacobino», asumo gustosamente el riesgo de ser replicado imputándoseme la condición de seguidor del maestro austríaco, por cuanto, como ha señalado lúcidamente DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, «es, en todo caso, difícilmente discutible que la concepción kelseniana carece, hoy por hoy, de alternativas dignas de crédito para la comprensión de los sistemas normativos»²³.

b.2. Reglas especiales de aplicación de la Ley a partir de su entrada en vigor

Las prescripciones adicionales y transitorias de la norma comportan, conforme se ha anticipado, un régimen singular de aplicación escalonada en determinados supuestos, de tal modo que:

2.1. Los procedimientos en tramitación a la entrada en vigor de la Ley, *ex* Transitoria Segunda, primer párrafo, quedan exceptuados de su ámbito de aplicación —al igual que sucedió al entrar en vigor el texto originario de la Ley 30/1992, *ex* Transitoria Segunda.1—, rigiéndose por la normativa anterior, cuya ultraacti-

²² ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en la obra colectiva *Parlamento y Opinión Pública*, editada por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en Tecnos, y coordinada por Francesc PAU VALL, Madrid, 1995, páginas 141 a 187.

²³ Cfr. *La derogación de las leyes*, *op. cit.*, página 164.

alidad se declara de forma expresa; esto es, básicamente, por lo dispuesto en la originaria redacción de la Ley 30/1992 y las correspondientes normas de desarrollo.

La entrada en vigor de la Ley 4/1999, por ende, no afectará a las situaciones jurídicas pendientes, las cuales seguirán sustanciándose con arreglo a la normativa aplicable en el momento de la iniciación del procedimiento, normativa cuya eficacia o aplicabilidad se mantiene pese a que, desde el transcurso de la *vacatio legis*, dejará de estar vigente.

2.2. Por el contrario, de acuerdo con la Transitoria Segunda, segundo párrafo, como norma de Derecho intertemporal se declara la aplicación inmediata y, en su caso, retroactiva de la nueva Ley a los procedimientos en vía de recurso —a diferencia de lo que acaeció con la entrada en vigor de la Ley 30/1992—, así como a los procedimientos de revisión de oficio. Consecuentemente, siempre que, en uno y otro caso, se inicien como tales procedimientos antes del día quince de abril, quedan sujetos a las reglas establecidas en la Ley 4/1999, de la misma forma que los iniciados con posterioridad a dicha fecha.

2.3. A tenor de la Transitoria Primera, en su párrafo primero, los procedimientos administrativos iniciados antes del transcurso total del plazo de un año previsto en la Disposición Adicional Primera, que culmina el quince de abril del año dos mil, se tramitarán por las reglas aplicables antes de la entrada en vigor de la nueva Ley que resulten de aplicación en cada supuesto, salvo que dichas reglas sean contrarias a la legislación procedimental básica, en cuyo caso se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1992, de acuerdo con la redacción operada por la Ley 4/1999 —sin perjuicio de lo señalado, a modo de excepción, en el apartado siguiente—. Todo ello teniendo presente que el plazo máximo de duración del procedimiento será, en todo caso, de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (*ex* Transitoria Primera.2, en relación con el artículo 42.2).

2.4. El criterio inmediatamente expuesto tiene una excepción, para el supuesto de que en el meritado plazo el Gobierno proceda a establecer las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias tendentes a la simplificación de los procedimientos administrativos. Por ende, si antes de haber transcurrido el plazo de un año a que se refiere la Adicional Primera.1 hubieran entrado en vigor las normas adecuadas a la Ley 4/1999, serán éstas por las que se tramiten los procedimientos sometidos a las mismas.

2.5. La tramitación de los procedimientos iniciados una vez

transcurrido el plazo previsto en la Adicional Primera se ajustará, si han entrado en vigor las correspondientes normas adecuadas a la Ley 4/1999, por las disposiciones previstas en las mismas y por la Ley 30/1992, en la nueva redacción operada por la propia Ley modificativa, en lo que corresponda. Sin embargo, si no han entrado en vigor dichas normas, se regirá la tramitación por las anteriores reguladoras de cada procedimiento en lo que no se opongan a la Ley 4/1999 y por lo establecido en ésta en cuanto exista contradicción con ella, teniendo en todo caso el procedimiento una duración máxima de seis meses, salvo disposición legal o comunitaria que amplíe dicho plazo.

2.6. De igual modo, conforme a la Transitoria Primera.3, hasta que, en el plazo de dos años fijado por la Adicional Primera.2, se proceda por el Gobierno a la adaptación de las normas reguladoras de los procedimientos al remozado sentido del silencio administrativo, continuará aplicándose la normativa precedente y, consecuentemente, el sentido del silencio administrativo establecido en la misma —que es, no se olvide, el que la reforma ha pretendido liquidar con carácter urgente—, «si bien su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley».

Dicho lisa y llanamente, respecto del sentido del silencio administrativo no se alteran las normas reguladoras de los distintos procedimientos, estableciéndose una mera previsión de decisiones gubernamentales que han de mediar para hacer efectivos los principios consagrados por la ley. Confiemos en que el generoso plazo fijado al efecto por la Adicional Primera.2 no sea objeto de ulteriores ampliaciones.

c) *Los mandatos normativos —tendientes a la producción de normas jurídicas— contenidos, por error, en las Disposiciones adicionales*

Como se indicó en su momento, en el marco de esta Disposición Final deberían haber figurado, asimismo, los mandatos dirigidos a la producción normativa que establecen las dos adicionales —la Primera al habilitar al ejecutivo para el desarrollo reglamentario y la Segunda al imponer un mandato de presentación de proyectos de ley—, por ser propios dichos contenidos de las disposiciones finales y no de las adicionales, donde exclusivamente han de tener cabida las prescripciones no normativas.

Consecuencia de lo anterior es que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, la Final de la Ley 4/1999 debería estar integrada por tres apartados —o estructurarse lo que sigue en tres fina-

les—, siendo el primero de ellos el que, por error, figura como Adicional Primera, combinado con la cláusula genérica de habilitación que se contiene en la Final Única.1. A continuación se incluiría el mandato tendente al ejercicio gubernamental de la iniciativa legislativa y, finalmente, se incluiría el contenido de la Final Única. 2.