

LA NORMA SÍSMICA: FORMAS DE ARTICULACIÓN POR UN PROYECTO DE REGLAMENTO TÉCNICO QUE LA REGULE.

I. La regulación de las materias técnicas es cuestión complicada en nuestro ordenamiento, fruto de la singularidad de sus fuentes normativas. Ello es consecuencia de la inserción en éste de formas y esquemas propios de otros derechos; en especial, los anglosajones. En el derecho español, las normas escritas tienen un origen público. Son gestadas, elaboradas y aprobadas por los poderes públicos (las Cortes Generales, las Asambleas de las Comunidades Autónomas o las distintas Administraciones). Ahora bien, junto a los sujetos públicos creadores de normas, han aparecido otros privados que también las generan, extramuros de dichos poderes públicos. Este fenómeno ha tenido y tiene una especial relevancia en las materias técnicas. Las organizaciones privadas las disciplinan mediante normas propias. Se trata de disposiciones privadas, de carácter voluntario, fruto en la mayor parte de las ocasiones, bien de la autorregulación impuesta por los operadores económicos, bien de la necesidad o conveniencia de éstos para establecer criterios uniformes (*normalización*) a observar a la hora de fabricar productos o desarrollar actividades o servicios. De ordinario, se elaboran en entidades privadas que tienen tal finalidad (*organismos de normalización*)¹.

La dificultad y, en su caso, el conflicto se origina al intentar acomodar o acompañar ambos tipos de normas, de orígenes distintos y estructuras diferentes. La relevancia de las normas técnicas privadas, su fuerza vinculante *de facto* en el mercado y muchas veces la imposibilidad de los poderes públicos de regular satisfactoriamente las materias técnicas objeto de aquéllas obligan a las Administraciones a asumir su contenido y aún a disponer su obligatoriedad.

¹ En Europa, el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrónica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Telecomunicación. En España, UNE.

II. En efecto, en la práctica totalidad de los ordenamientos, la regulación de las materias técnicas se hace a través de tres instrumentos normativos –según se definieron en el Acuerdo de 12 de abril de 1979 del GATT, acogido posteriormente por el derecho europeo² y el español³: los reglamentos técnicos, que son disposiciones públicas de carácter general, emanados de los poderes públicos, generalmente con rango reglamentario – aunque a veces revisten forma de ley- y, por ende, obligatorios; las especificaciones técnicas, normas voluntarias relativas a las condiciones que deben reunir los productos y, finalmente, las normas técnicas, también de carácter voluntario encaminadas a unificar las características de los productos, servicios y métodos (*normalización*). Las especificaciones técnicas y las normas técnicas se promueven, gestan, elaboran y aprueban por entidades privadas. Frente a los reglamentos técnicos que participan de los mecanismos legales de difusión (en España, publicación en los boletines oficiales) y son de acceso gratuito, las especificaciones y normas técnicas, bien no se publican en periódicos oficiales, bien tienen una publicidad limitada, bien el acceso a su contenido requiere el previo abono de un precio a las entidades elaboradoras.

Conforme con lo expuesto, el derecho europeo distingue entre normas técnicas en sentido estricto y normas técnicas armonizadas. Unas y otras se aprueban por organismos europeos de normalización. Las segundas adquieren tal carácter cuando son asumidas por la Comisión Europea, publicándose sus referencias en el Diario Oficial de la Unión Europea. Entre las normas técnicas europeas –no armonizadas, en principio- se cuentan los

² Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985; Documento 2016/C-272/01 de la Comisión; Decisión 768/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos; Reglamento (UE) nº 1025/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre normalización europea, Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas.

³ A partir del Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre. Hoy, en particular, en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (artículo 12.5) y en el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre-

eurocódigos, gestados y aprobados por el Comité Europeo de Normalización; se trata de normas privadas y de carácter voluntario.

III. En nuestro ordenamiento jurídico, las materias técnicas son reguladas por las Administraciones públicas mediante los reglamentos técnicos. Estos tienen –como se ha dicho– naturaleza de disposiciones administrativas de carácter general. Disciplinan las materias que les son propias conforme a diversas técnicas:

a) *La técnica sustantiva*. Los reglamentos establecen regulaciones sustantivas propias, especificaciones concretas elaboradas por la Administración, con independencia de las emanadas de las entidades privadas⁴.

b) *La técnica de la incorporación*. Los reglamentos incorporan materialmente el contenido –con mayor o menor literalidad– de normas o especificaciones técnicas gestadas en entidades y organizaciones privadas mediante su transcripción –total o parcial, literal o modificada–. Al operarse en la forma indicada, las citadas dejan de ser privadas; pasan a ser públicas y devienen de obligado cumplimiento. La incorporación puede ser estricta –es decir absolutamente fiel– o adaptada, completándolas. Este sistema presenta dos dificultades. De un lado, las modificaciones introducidas en las normas técnicas privadas con posterioridad a la aprobación del reglamento técnico no quedan automáticamente incorporados a éste. Es preciso modificarlos para llevar a cabo dicha incorporación o adecuación⁵. De otra parte, el sistema de incorporación –en cuanto reproduce normas privadas sujetas al derecho de copia (*copyright*)– requiere que las Administraciones públicas cuenten con la autorización de la organización titular de la norma o abonen el correspondiente canon por su uso.

⁴ Sigue esta técnica el Código Estructural.

⁵ Sirva de ejemplo de esta técnica la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 “Ascensores”.

c) *La técnica del reenvío*. Los reglamentos se presentan materialmente vacíos. Para colmarse, se remiten a las normas o especificaciones técnicas aprobadas por entidades y organizaciones privadas de normalización. Su contenido material no se incorpora materialmente a aquellos. No obstante, las normas privadas –sin devenir públicas– resultan obligatorias en virtud de la remisión hecha⁶, que comporta una asunción de su contenido por los reglamentos administrativos.

Esta técnica reviste dos formas: bien una remisión expresa a las normas técnicas (*técnica de la remisión legal*), bien una referencia a la tecnología o conocimientos existentes en un momento dado (*técnica de la cláusula general*). En el primer caso, el reglamento reenvía a una determinada norma técnica –que de ordinario cita–; en el segundo, lo hace genéricamente al conjunto de conocimientos y técnicas aplicable a una materia en un momento determinado.

En la primera de las formas citadas, aún cabe distinguir dos modos de remisión: puede hacerse, bien a una determinada norma técnica, identificada por su número y concreta versión de manera que, cuando varía el año de edición, es preciso modificar la norma reglamentaria que contiene el reenvío para adaptarla a las especificaciones más recientes; bien a una norma técnica identificada por su número pero no por su año de edición, de tal suerte que el reenvío se lleva a cabo no sólo a la versión vigente en el momento de aprobación del reglamento sino también a las versiones futuras.

La utilización de la técnica del reenvío no se ve imposibilitada por el hecho de que las normas técnicas remitidas se publiquen por simple relación y no íntegramente en los periódicos oficiales. Tampoco por el hecho de que su acceso esté supeditado a su adquisición onerosa en el organismo privado productor, siempre que su precio no sea excesivo o disuasorio⁷.

⁶ Los reglamentos que siguen esta técnica son innumerables. Vid. dictamen 1923/2022, de 23 de marzo de 2023.

⁷ Cuestión expresamente examinada por el dictamen del Consejo de Estado 1083/2019, de 23 de enero de 2020.

El Tribunal Supremo⁸ y el Consejo de Estado⁹ han señalado que, con carácter general, todas las citadas técnicas o formas de operar relacionadas son admisibles en nuestro ordenamiento jurídico. Además, todas ellas son combinables entre sí en un mismo texto reglamentario. Su concreta elección y utilización es cuestión de oportunidad y de conveniencia. El único límite que tienen las técnicas indicadas son las propias del reglamento: el respeto de ley y a las materias reservadas por ésta.

Los reglamentos técnicos, cualquiera que sea la técnica empleada, tienen dos límites: no pueden, de una parte, eludir las previsiones obligatorias del derecho europeo o internacional que resultare preciso observar¹⁰, ni, de otro lado, vulnerar la ley o invadir su ámbito (*reserva de ley*). Su regulación, sustantiva, por incorporación o por remisión, debe respetar la Ley y su ámbito propio. Este ámbito puede ser material –el correspondiente a las materias que deben regularse por norma con rango de Ley en virtud de un mandato constitucional- o formal –materias que están reguladas en una norma de rango legal con independencia de que exista o no mandato constitucional en tal sentido-. Ello comporta que, si una materia o aspecto concreto de ésta, está regulado en una disposición legal, los reglamentos no pueden disciplinarla, ni directamente, ni por la vía de remisión.

IV. La cuestión planteada es la relativa a la forma de establecimiento de la regulación de la sismorresistencia. Y, en particular, si cabe hacerlo mediante la remisión de un eventual y futuro reglamento español al Eurocódigo 8, norma europea normalizada.

⁸ Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2004, de 9 de marzo de 2005, de 22 de junio de 2006.

⁹ Dictámenes del Consejo de Estado núms. 707/2013, de 10 de octubre de 2013, el ya citado 1083/2019 y el 1923/2022, de 23 de marzo de 2023.

¹⁰ El reglamento técnico sustantivo o por incorporación no puede establecer previsiones que directa o indirectamente sean contrarias a normas –aún privadas- que resulten de obligada observancia en virtud de disposiciones europeas o internacionales (v.gr., Ley de Contratos del Sector Público de 2017, artículo 126).

La regulación sismorresistente tiene carácter estrictamente técnico. No afecta a ninguna materia contenida en norma de rango legal. Por consiguiente, puede ser objeto de disciplina mediante reglamento.

Como se ha señalado y conforme con el criterio general del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, el reglamento técnico español puede establecer la regulación de la sismorresistencia mediante la utilización de cualquiera de las técnicas antes mencionadas. Puede instituir una propia, sustantiva, nacional, distinta de la europea, generada por la Administración pública (*técnica sustantiva*); puede incorporar materialmente el tenor del citado Eurocódigo 8 (*técnica de incorporación*) o, en fin, puede remitirse a las previsiones de éste (*técnica de reenvío*)¹¹. La elección de cualquiera de ellas corresponde al Gobierno, tras ponderar las razones de oportunidad que pudieren concurrir en el caso y, en concreto, la conveniencia de unificar los criterios con los establecidos internacionalmente o en el ámbito europeo y la capacitación técnica de los servicios administrativos para elaborar una norma análoga a la definida por las organizaciones de normalización.

Debe reiterarse que la regulación sismorresistente tiene carácter estrictamente técnico. No afecta a ninguna otra contenida en norma de rango legal. Así las cosas, no existe *prima facie* obstáculo jurídico para emplear la técnica del reenvío. El reglamento español que la apruebe puede remitirse íntegramente a Eurocódigo 8, en su versión traducida UNE-EN, pues en modo alguno se invade el ámbito reservado a la Ley.

Frente a lo dicho no cabe oponer como objeción el reparo expuesto por el Consejo de Estado en el dictamen emitido en relación con el proyecto de real decreto de aprobación del Código Estructural (*Expdte. núm. 1083/2019, de 23 de enero de 2020*). En esa consulta, el Cuerpo Consultivo, tras afirmar con carácter general la viabilidad de la técnica del reenvío como apta incorporar una regulación técnica, concluyó que, en el específico caso examinado, no resultaría la más adecuada, pues el citado Código afectaría a

¹¹ Es el sistema seguido en Francia. La norma sísmica francesa incorpora el Eurocódigo mediante un Decreto que remita al original traducido por su organismo nacional de normalización publicado con el nombre de NF EN 1998 (*Arreté du 15 septembre 2014, Journal Officiel de la République Française*).

materias reguladas en disposiciones de rango legal. La conclusión alcanzada entonces estaba referida al concreto proyecto consultado, en atención a sus específicas características y contenido. En modo alguno, constituía una doctrina general y, de ninguna manera, puede extrapolarse sin más a otros casos. Su eventual extrapolación habría de hacerse previa verificación de la concurrencia de circunstancias análogas a las allí apreciadas, que no se considera que concurran en el caso de la regulación de la sismorresistencia.

Madrid, a 18 de abril de 2023

J. Leandro Martínez-Cardós
Letrado Mayor del Consejo de Estado
Vocal permanente de la Comisión General de Codificación