

Textos y Documentos



Fruela Río Santos

Fundamentos de técnica legislativa

Prólogo de Piedad García-Escudero Márquez

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



Fundamentos de técnica legislativa

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Rosario García Mahamut
Luis Aguiar de Luque
Alejandro de las Alas-Pumariño Linde
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Arantxa Elizondo Lopetegui
Ricardo García Cárcel
Pedro González-Trevijano
Yolanda Gómez Sánchez
Carmen Iglesias Cano
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemus López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Javier Sierra Rodríguez
Antonio Torres del Moral

Colección *Textos y Documentos*

Director: LUIS AGUIAR DE LUQUE

FUNDAMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

FRUELA RÍO SANTOS

Profesor de Derecho Constitucional-Universidad de Oviedo

PRÓLOGO DE PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ



AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2026

Primera edición: junio de 2026

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
© de los contenidos, Fruela Río Santos

NIPO (CEPC papel): 145-26-032-7
NIPO (CEPC PDF): 145-26-033-2
NIPO (CEPC epub): 145-26-034-8
NIPO (AEBOE papel): 144-26-063-0
NIPO (AEBOE PDF): 144-26-064-6
NIPO (AEBOE epub): 144-26-065-1
ISBN: 978-84-340-3147-0
Depósito legal: M-14799-2026

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

A mi madre, para recordarla ahora y siempre

ÍNDICE

Prólogo , por Piedad García-Escudero Márquez	19
Nota de autor	27

A. ESTUDIO PRELIMINAR

I. Introducción	31
II. La técnica legislativa	33
2.1 Origen y evolución	33
2.1.1 Precedentes	34
2.1.2 La conformación de la técnica legislativa en España	35
2.1.3 La técnica legislativa en el Derecho europeo y bajo el prisma del Derecho comparado	40
2.2 Concepto	47
2.3 Objetivos	48
III. Las directrices de técnica legislativa	51
3.1 Regulación vigente en el Derecho español	51
3.2 Naturaleza jurídica	53
3.3 Estructura y contenido de las Directrices de técnica normativa de 2005 ...	55
3.4 Otras normas jurídicas que regulan la técnica legislativa	57
3.5 Cuestionarios y formas afines	60

IV. La estructura legislativa	65
4.1 La necesidad de estructurar una ley	65
4.2 Título	69
4.3 Preámbulo	71
4.4 Exposición de motivos	75
4.5 Fórmula promulgatoria	76
4.6 Divisiones internas	81
4.6.1 Artículo	81
4.6.2 Capítulo	84
4.6.3 Sección y subsección	85
4.6.4 Título	85
4.6.5 Libro	87
4.7 Parte final	88
4.7.1 Disposiciones adicionales	89
4.7.2 Disposiciones transitorias	90
4.7.3 Disposiciones derogatorias	91
4.7.4 Disposiciones finales	91
4.8 Anexos	93
4.9 Índices	94
4.10 Disposiciones modificativas	94
4.11 Remisiones	97
4.12 Citas	99
V. El lenguaje jurídico	103
5.1 El lenguaje jurídico en la redacción de las leyes	104
5.2 Defectos generales que deben evitarse en el lenguaje jurídico	107
5.3 El uso de las mayúsculas en los textos legales	108
5.4 El uso de las siglas	111
5.5 Las denominaciones legales	111
5.6 El lenguaje inclusivo e igualitario	113
VI. La implementación de la ley en el ordenamiento jurídico	115
6.1 Sanción	115
6.2 Promulgación	116
6.3 Publicación	117
6.4 Plazo	118
6.5 Refrendo	118
VII. La calidad democrática y evaluación normativa	121
7.1 El control <i>ex ante</i>	122
7.1.1 La necesaria intervención del Consejo de Estado	126
7.1.2 El control parlamentario a través de las Mesas	128

7.2 El control *ex post* 131

7.2.1 La evaluación legislativa 132

7.2.2 La evaluación por medio de la jurisdicción ordinaria 134

B. BIBLIOGRAFÍA

1. **Monografías españolas** 139

2. **Artículos jurídicos y capítulos de libro** 143

**C. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
(EXTRACTOS)**

**CLASIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL POR VOCES TEMÁTICAS
RELACIONADAS CON LA TÉCNICA LEGISLATIVA**

1. Pleno. Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024) 173

2. Pleno. Sentencia 136/2024, de 5 de noviembre (BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024) 174

3. Pleno. Sentencia 69/2024, de 24 de abril (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2024) 174

4. Pleno. Sentencia 68/2024, de 23 de abril (BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2024) 174

5. Pleno. Sentencia 15/2024, de 30 de enero (BOE núm. 53, de 29 de febrero de 2024) 176

6. Pleno. Sentencia 10/2024, de 18 de enero (BOE núm. 45, de 20 de febrero de 2024) 177

7. Pleno. Sentencia 94/2023, de 12 de septiembre (BOE núm. 244, de 12 de octubre de 2023) 180

8. Pleno. Sentencia 49/2023, de 10 de mayo (BOE núm. 139, de 12 de junio de 2023) 181

9. Pleno. Sentencia 44/2023, de 9 de mayo (BOE núm. 139, de 12 de junio de 2023) 181

10. Pleno. Sentencia 16/2023, de 7 de marzo (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2023) 181

11. Pleno. Sentencia 10/2023, de 23 de febrero (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2023) 182

12. Pleno. Sentencia 106/2022, de 13 de septiembre (BOE núm. 253, de 21 de octubre de 2022) 182

13. Pleno. Sentencia 99/2022, de 13 de julio (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 2022) 183

14. Pleno. Sentencia 90/2022, de 30 de junio (<i>BOE</i> núm. 181, de 29 de julio de 2022)	184
15. Pleno. Sentencia 169/2021, de 6 de octubre (<i>BOE</i> núm. 268, de 9 de noviembre de 2021)	186
16. Pleno. Sentencia 157/2021, de 16 de septiembre (<i>BOE</i> núm. 251, de 20 de octubre de 2021)	186
17. Pleno. Sentencia 126/2021, de 3 de junio (<i>BOE</i> núm. 161, de 7 de julio de 2021)	187
18. Pleno. Sentencia 110/2021, de 13 de mayo (<i>BOE</i> núm. 142, de 15 de junio de 2021)	187
19. Pleno. Sentencia 68/2021, de 18 de marzo (<i>BOE</i> núm. 97, de 23 de abril de 2021)	188
20. Pleno. Sentencia 14/2021, de 28 de enero (<i>BOE</i> núm. 46, de 23 de febrero de 2021)	188
21. Pleno. Sentencia 131/2020, de 22 de septiembre (<i>BOE</i> núm. 289, de 2 de noviembre de 2020)	188
22. Pleno. Sentencia 98/2020, de 22 de julio (<i>BOE</i> núm. 220, de 15 de agosto de 2020)	189
23. Pleno. Sentencia 81/2020, de 15 de julio (<i>BOE</i> núm. 220, de 15 de agosto de 2020)	189
24. Pleno. Sentencia 16/2020, de 28 de enero (<i>BOE</i> núm. 52, de 29 de febrero de 2020)	190
25. Pleno. Sentencia 161/2019, de 12 de diciembre (<i>BOE</i> núm. 10, de 11 de enero de 2020)	190
26. Pleno. Sentencia 158/2019, de 12 de diciembre (<i>BOE</i> núm. 10, de 11 de enero de 2020)	192
27. Pleno. Sentencia 133/2019, de 13 de noviembre (<i>BOE</i> núm. 304, de 19 de diciembre de 2019)	193
28. Pleno. Sentencia 132/2019, de 13 de noviembre (<i>BOE</i> núm. 304, de 19 de diciembre de 2019)	193
29. Pleno. Sentencia 51/2019, de 11 de abril (<i>BOE</i> núm. 116, de 15 de mayo de 2019)	194
30. Pleno. Sentencia 140/2018, de 20 de diciembre (<i>BOE</i> núm. 22, de 25 de enero de 2019)	195
31. Pleno. Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre (<i>BOE</i> núm. 13, de 15 de enero de 2019)	196
32. Pleno. Sentencia 128/2018, de 29 de noviembre (<i>BOE</i> núm. 309, de 24 de diciembre de 2018)	197
33. Pleno. Sentencia 112/2018, de 17 de octubre (<i>BOE</i> núm. 280, de 20 de noviembre de 2018)	197
34. Pleno. Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (<i>BOE</i> núm. 151, de 22 de junio de 2018)	198
35. Pleno. Sentencia 40/2018, de 26 de abril (<i>BOE</i> núm. 130, de 29 de mayo de 2018)	198
36. Pleno. Sentencia 133/2017, de 16 de noviembre (<i>BOE</i> núm. 308, de 20 de diciembre de 2017)	199

37. Pleno. Sentencia 132/2017, de 14 de noviembre (BOE núm. 308, de 20 de diciembre de 2017)	199
38. Pleno. Sentencia 116/2017, de 19 de octubre (BOE núm. 278, de 16 de noviembre de 2017)	200
39. Pleno. Sentencia 25/2017, de 16 de febrero (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2017)	200
40. Pleno. Sentencia 191/2016, de 15 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2016)	201
41. Pleno. Sentencia 184/2016, de 3 de noviembre (BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2016)	201
42. Pleno. Sentencia 170/2016, de 6 de octubre (BOE núm. 276, de 15 de noviembre de 2016)	201
43. Pleno. Sentencia 159/2016, de 22 de septiembre (BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2016)	202
44. Pleno. Sentencia 128/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016)	202
45. Pleno. Sentencia 126/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016)	203
46. Pleno. Sentencia 122/2016, de 23 de junio (BOE núm. 181, de 28 de julio de 2016)	203
47. Pleno. Sentencia 111/2016, de 9 de junio (BOE núm. 170, de 15 de julio de 2016)	204
48. Pleno. Sentencia 102/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159, de 2 de julio de 2016)	205
49. Pleno. Sentencia 68/2016, de 14 de abril (BOE núm. 122, de 20 de mayo de 2016)	205
50. Pleno. Sentencia 60/2016, de 17 de marzo (BOE núm. 97, de 22 de abril de 2016)	206
51. Pleno. Sentencia 32/2016, de 18 de febrero (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2016)	206
52. Pleno. Sentencia 236/2015, de 19 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2015)	206
53. Pleno. Sentencia 199/2015, de 24 de septiembre (BOE núm. 260, 30 de octubre de 2015)	207
54. Pleno. Sentencia 176/2015, de 22 de julio (BOE núm. 200, de 21 de agosto de 2015)	208
55. Pleno. Sentencia 84/2015, de 30 de abril (BOE núm. 136, de 8 de junio de 2015)	209
56. Sala Segunda. Sentencia 22/2015, de 16 de febrero (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015)	210
57. Pleno. Sentencia 14/2015, de 5 de febrero (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2015)	211
58. Sala Primera. Sentencia 198/2014, de 15 de diciembre (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2015)	212
59. Pleno. Sentencia 181/2014, de 6 de noviembre (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)	212

60. Pleno. Sentencia 161/2014, de 7 de octubre (BOE núm. 262, de 29 de octubre de 2014)	213
61. Pleno. Sentencia 154/2014, de 25 de septiembre (BOE núm. 261, de 28 de octubre de 2014)	213
62. Sala Primera. Sentencia 112/2014, de 7 de julio (BOE núm. 189, de 5 de agosto de 2014)	214
63. Pleno. Sentencia 110/2014, de 26 de junio (BOE núm. 177, de 22 de julio de 2014)	214
64. Pleno. Sentencia 97/2014, de 12 de junio (BOE núm. 162, de 4 de julio de 2014)	215
65. Pleno. Sentencia 86/2014, de 29 de mayo (BOE núm. 153, de 24 de junio de 2014)	216
66. Pleno. Sentencia 56/2014, de 10 de abril (BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2014)	216
67. Pleno. Sentencia 53/2014, de 10 de abril (BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2014)	216
68. Pleno. Sentencia 189/2013, de 7 de noviembre (BOE núm. 290, de 4 de diciembre de 2013)	217
69. Pleno. Sentencia 180/2013, de 23 de octubre (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2013)	217
70. Pleno. Sentencia 174/2013, de 10 de octubre (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2013)	217
71. Pleno. Sentencia 172/2013, de 10 de octubre (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2013)	218
72. Pleno. Sentencia 165/2013, de 26 de septiembre (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2013)	218
73. Pleno. Sentencia 145/2013, de 11 de julio (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2013)	219
74. Pleno. Sentencia 132/2013, de 5 de junio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2013)	220
75. Pleno. Sentencia 111/2013, de 9 de mayo (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2013)	220
76. Pleno. Sentencia 93/2013, de 23 de abril (BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013)	220
77. Pleno. Sentencia 66/2013, de 14 de marzo (BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013)	221
78. Pleno. Sentencia 36/2013, de 14 de febrero (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2013)	221
79. Pleno. Sentencia 17/2013, de 31 de enero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2013)	222
80. Pleno. Sentencia 5/2013, de 17 de enero (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2013)	223
81. Pleno. Sentencia 4/2013, de 17 de enero (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2013)	223
82. Pleno. Sentencia 245/2012, de 18 de diciembre (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2013)	223
83. Pleno. Sentencia 224/2012, de 29 de noviembre (BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2012)	224

84. Sala Primera. Sentencia 191/2012, de 29 de octubre (BOE núm. 286, de 28 de noviembre de 2012)	225
85. Sala Primera. Sentencia 181/2012, de 15 de octubre (BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2012)	225
86. Pleno. Sentencia 163/2012, de 20 de septiembre (BOE núm. 250, de 17 de octubre de 2012)	225
87. Pleno. Sentencia 120/2012, de 4 de junio (BOE núm. 159, de 4 de julio de 2012)	226
88. Pleno. Sentencia 102/2012, de 8 de mayo (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2012)	228
89. Pleno. Sentencia 148/2011, de 28 de septiembre (BOE núm. 258, de 26 de octubre de 2011)	228
90. Pleno. Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre (BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011)	229
91. Pleno. Sentencia 18/2011, de 3 de marzo (BOE núm. 75, de 29 de marzo de 2011)	232
92. Pleno. Sentencia 31/2010, de 28 de junio (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010)	233
93. Sala Primera. Sentencia 283/2006, de 9 de octubre (BOE núm. 274, de 16 de noviembre de 2006)	234
94. Pleno. Sentencia 178/2006, de 6 de junio (BOE núm. 161, de 7 de julio de 2006)	235
95. Pleno. Sentencia 135/2006, de 27 de abril (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2006)	235
96. Pleno. Sentencia 133/2006, de 27 de abril (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2006)	236
97. Pleno. Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2006)	236
98. Pleno. Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2006)	237
99. Pleno. Sentencia 329/2005, de 15 de diciembre (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2006)	237
100. Pleno. Sentencia 291/2005, de 10 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2005)	238
101. Pleno. Sentencia 188/2005, de 4 de julio (BOE núm. 186, de 5 de agosto de 2005)	239
102. Pleno. Sentencia 139/2005, de 26 de mayo (BOE núm. 148, de 22 de junio de 2005)	240
103. Sala Primera. Sentencia 180/2004, de 2 de noviembre (BOE núm. 290, de 2 de diciembre de 2004)	240
104. Pleno. Sentencia 168/2004, de 6 de octubre (BOE núm. 270, de 9 de noviembre de 2004)	241
105. Pleno. Sentencia 124/2003, de 19 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio de 2003)	241
106. Pleno. Sentencia 3/2003, de 16 de enero (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2003)	241
107. Pleno. Sentencia 96/2002, de 25 de abril (BOE núm. 122, de 22 de mayo de 2002)	242

108. Pleno. Sentencia 37/2002, de 14 de febrero (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002)	242
109. Sala Primera. Sentencia 25/2002, de 11 de febrero (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002)	243
110. Pleno. Sentencia 164/2001, de 11 de julio (BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2001)	243
111. Pleno. Sentencia 109/2001, de 26 de abril (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2001)	244
112. Pleno. Sentencia 273/2000, de 15 de noviembre (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2000)	244
113. Pleno. Sentencia 31/2000, de 3 de febrero (BOE núm. 54, de 3 de marzo de 2000)	245
114. Pleno. Sentencia 116/1999, de 17 de junio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1999)	245
115. Pleno. Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1998)	246
116. Pleno. Sentencia 173/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1998)	247
117. Pleno. Sentencia 150/1998, de 2 de julio (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1998)	247
118. Pleno. Sentencia 182/1997, de 28 de octubre (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997)	248
119. Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997)	248
120. Pleno. Sentencia 197/1996, de 28 de noviembre (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1997)	249
121. Pleno. Sentencia 195/1996, de 28 de noviembre (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1997)	249
122. Pleno. Sentencia 162/1996, de 17 de octubre (BOE núm. 267, de 6 de noviembre de 1996)	250
123. Pleno. Sentencia 118/1996, de 27 de junio (BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996)	250
124. Pleno. Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1993)	251
125. Pleno. Sentencia 226/1993, de 8 de julio (BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1993)	251
126. Pleno. Sentencia 147/1993, de 29 de abril (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1993)	252
127. Pleno. Sentencia 146/1993, de 29 de abril (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 1993)	253
128. Pleno. Sentencia 118/1992, de 16 de septiembre (BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1992)	254
129. Pleno. Sentencia 62/1991, de 22 de marzo (BOE núm. 98, de 24 de abril de 1991)	255
130. Pleno. Sentencia 150/1990, de 4 de octubre (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1990)	255

131. Pleno. Sentencia 46/1990, de 15 de marzo (BOE núm. 85, de 9 de abril de 1990)	256
132. Pleno. Sentencia 154/1989, de 5 de octubre (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989)	256
133. Pleno. Sentencia 49/1988, de 22 de marzo (BOE núm. 89, de 13 de abril de 1988)	257
134. Pleno. Sentencia 116/1987, de 7 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1987) ..	258
135. Sala Segunda. Sentencia 109/1987, de 29 de junio (BOE núm. 163, de 9 de julio de 1987)	258
136. Pleno. Sentencia 108/1986, de 29 de julio (BOE núm. 193 de 13, de agosto de 1986)	259
137. Pleno. Sentencia 38/1982, de 22 de junio (BOE núm. 169 de 16, de julio de 1982)	260
138. Pleno. Sentencia 12/1982, de 31 de marzo (BOE núm. 95 de 21, de abril de 1982)	260
139. Pleno. Sentencia 36/1981, de 12 de noviembre (BOE núm. 277, de 19 19 de noviembre de 1981)	260
140. Pleno. Auto 81/2024, de 10 de septiembre	261
141. Pleno. Auto 111/2017, de 18 de julio	261
142. Pleno. Auto 110/2017, de 18 de julio	262
143. Pleno. Auto 109/2017, de 18 de julio (BOE núm. 191, de 11 de agosto de 2017) ..	262
144. Sección Cuarta. Auto 338/2008, de 27 de octubre	262
145. Pleno. Auto 269/2003, de 15 de julio	263
146. Pleno. Auto 261/2003, de 15 de julio	263
147. Pleno. Auto 261/1998, de 24 de noviembre	264
148. Sala. TEDH. Valenzuela Contreras c. España. 30 de julio de 1998	264

D. TEXTOS NORMATIVOS

1. Constitución española, de 29 de diciembre de 1978 (extracto: Título III. De las Cortes Generales –arts. 81 a 96–)	267
2. Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa	273
3. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (extracto: arts. 5, 8, 9, y el Título V. De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno –arts. 22 a 28–)	313
4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (extracto: Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones –arts. 127 a 133–)	325
5. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (extracto: Disposición final tercera. Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno)	331

6.	Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa	333
7.	Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo	341
8.	Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa	351
9.	Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)	359

PRÓLOGO

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ
Catedrática Emérita de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, octubre de 2025

No son numerosas las publicaciones en materia de técnica legislativa en nuestro país, reflejo por otra parte del escaso interés por una cuestión que se considera menor, pese a que una mayor atención a sus reglas tendría un efecto inmediato sobre la calidad de las leyes y, por repercusión, en la seguridad jurídica.

Por eso es una satisfacción prologar este libro de la Colección Textos y Documentos que coeditan el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Agencia Boletín Oficial del Estado. Fruela Río Santos, profesor de Derecho Constitucional, que ya dedicó su tesis doctoral a la técnica normativa en las Constituciones, nos ofrece aquí un instrumento sumamente útil para el estudio y la aplicación práctica de la técnica legislativa.

Junto a un estudio preliminar —en el que tengo que confesar que reconozco partes de algunos de mis trabajos, si bien actualizados y documentados—, ofrecen gran interés los textos normativos y jurisprudenciales que lo acompañan.

Próximos a celebrar el 50.º aniversario de la aprobación de la Constitución, podemos preguntarnos si ha mejorado la calidad de las leyes en este tiempo, y hasta qué punto, en consecuencia, se ha incrementado la seguridad jurídica en el casi medio siglo transcurrido, pues ambas cuestiones están más relacionadas de lo que se cree.

Sin duda se ha avanzado en España, a lo largo de tres etapas, en los instrumentos normativos que persiguen mejorar la calidad de la ley. Pero el grado de cumplimiento en la práctica de los buenos propósitos que inspiran las Directrices de Técnica Normativa (habiendo sustituido las de 2005 a las tempranas de 1991) es más bien discreto, y cualquier lector atento del Boletín Oficial del Estado puede descubrir imprecisiones lingüísticas, remisiones erróneas o preceptos contradictorios con la letra y el espíritu de aquéllas. Estos defectos podrían atribuirse a la interferencia política del Parlamento,

si no fuera porque en los propios textos que el Gobierno envía a las Cámaras –y por supuesto también en las proposiciones de ley de distinto origen– se percibe cierta falta de rigor y de cuidado en el cumplimiento de su acuerdo.

En la segunda etapa de evolución normativa, iniciada con las citadas Directrices de 2005, se sustituye un cuestionario de 1990 por la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), regulada por Real Decreto 1083/2009. Además de su valor como instrumento de evaluación ex ante, la introducción de la Memoria supuso la unificación en un solo documento (al que se incorporaban los informes y otros textos generados durante la tramitación) de los antecedentes necesarios cuyo acompañamiento exige el artículo 88 de la Constitución para los proyectos de ley que se remiten a las Cortes Generales, en particular de la anterior memoria económica.

Un avance fundamental se produjo en una tercera etapa con la aprobación de nuevas grandes leyes administrativas (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC–, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP) que introducen importantes novedades en materia de elaboración de las leyes y técnica normativa.

La hasta entonces escasamente regulada iniciativa legislativa del Ejecutivo (además de por los arts. 88 y 89 CE, apenas por el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) es objeto de regulación más amplia conjuntamente con el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se incorporan a la LPAC (art. 129) los principios de buena regulación, con mención expresa de su aplicación a los reglamentos: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Como consecuencia de las iniciativas sobre Better Regulation de la Unión Europea y de las recomendaciones de la OCDE, se introducen en las dos leyes citadas, y ello constituye una novedad relevante, preceptos dedicados a la planificación (Plan Anual Normativo) y a la evaluación normativa, tanto ex ante (la MAIN, hasta entonces regulada por Real Decreto) como ex post (evaluación del impacto de algunas normas aprobadas), y a otros aspectos de la técnica normativa (publicidad de las normas, entrada en vigor), muy en particular un control de calidad de la actividad normativa por el Ministerio de la Presidencia. Asimismo, se regula en ambas leyes con cierto detalle la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, en particular mediante la realización de una consulta previa a la redacción de las normas.

La renovación continúa en las normas de desarrollo, con la regulación por Reales Decretos de 2017 de la MAIN, del Plan Anual Normativo con su informe de evaluación anual en la Administración General del Estado, y de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Este órgano, encuadrado en la Subsecretaría de la Presidencia, ha de valorar la calidad técnica de las propuestas normativas, examinar la congruencia con el ordenamiento jurídico, y analizar el cumplimiento de las distintas disposiciones, en particular el contenido de la MAIN. La Oficina emite un informe, que se remite al Ministerio competente, con las consideraciones, recomendaciones u observaciones que se estimen convenientes; el informe no tiene carácter vinculante, pero debe ser incluido entre la documentación que acompañe a la iniciativa a elevar al

Consejo de Ministros, y en caso de que no haya sido atendido, deberán justificarse las razones del rechazo en la MAIN.

La Oficina, junto con la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (organismo de carácter interministerial bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia, integrada por los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios), constituyen el reflejo en la organización administrativa de las novedades normativas.

De esta tercera etapa de nuestra normativa, aparte del evidente avance que supone en cuanto a los aspectos regulados y de la mejora de la evaluación *ex ante* e introducción de la evaluación *ex post* de las normas, destacaremos el cambio de concepción que supone tomar como punto de referencia no sólo la técnica normativa, sino la calidad de las leyes.

En la presente obra se recopilan los textos normativos que, a partir de las Directrices de Técnica Normativa de 2005, han supuesto el último avance importante expuesto: los extractos relevantes de las Leyes 30/2015 y 40/2015, con la consiguiente modificación de la Ley 50/1997, de 27 de septiembre, del Gobierno, y los Reales Decretos de 2017 que la desarrollaron en materia de evaluación *ex ante* (la MAIN, regulada por Real Decreto desde 2009, cuyo contenido ha sido básicamente incorporado a la Ley del Gobierno, y la Guía metodológica para su elaboración ya entonces publicada), del Plan Anual Normativo y de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

El mero hecho de ofrecer conjuntamente estos textos legales facilita y sistematiza el conocimiento de la normativa existente en materia de técnica legislativa o normativa, pues no afecta solo a las leyes sino a todas las disposiciones de carácter general.

Pero donde la labor realizada por el autor de esta obra va más allá de la mera recopilación y entra en el terreno de la investigación, es en el capítulo dedicado a las Sentencias del Tribunal Constitucional. Una búsqueda rigurosa y concienzuda de la doctrina del Alto Tribunal ha permitido reseñar extractos de 148 sentencias. El valor añadido proviene de un índice en el que éstas se agrupan por voces temáticas, sobre cuestiones que incluyen de la ambigüedad en el lenguaje a la deslegalización o la infracción del principio de seguridad jurídica, las leyes ómnibus o los decretos leyes sin justificación de urgencia, lo que es muestra de que la técnica legislativa va mucho más allá de aquello que tradicionalmente se asocia con su objeto, esto es, aspectos formales o de pura redacción.

Aunque no pueda calificarse de gran avance, también a lo largo de estos casi cincuenta años puede detectarse una actitud más receptiva del Tribunal Constitucional hacia lo que para la seguridad jurídica representa la calidad de las leyes y, en consecuencia, la técnica legislativa empleada para su elaboración.

La sentencia 150/1990 FJ 8 afirma la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. «Una legislación confusa –afirma en referencia al ámbito tributario–, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia». Asimismo, el Tribunal Constitucional admite la

relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo las dos primeras instrumentos o condiciones para la última; en la sentencia 46/1990, indica que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo por tanto a la seguridad jurídica.

Sin embargo, en muchas ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa sin incidencia constitucional relevante, y declarar con carácter general que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes o emitir un juicio de técnica legislativa o de corrección técnica.

Muchos defectos de las leyes han sido considerados irrelevantes por el Tribunal a efectos constitucionales, pese a que reconoce que incurren en «mala técnica legislativa». En algunos casos, no obstante, considera relevantes para la seguridad jurídica ciertas deficiencias por su conexión con otros principios constitucionales: el principio de legalidad en materia sancionadora; la limitación material de la Ley de Presupuestos; la exigencia de certeza en las leyes que limitan de derechos fundamentales, en las que, según la sentencia 49/1999, FJ 4, «el legislador ha de hacer el “máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica” o, dicho de otro modo, “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho”» (STC 36/1991, FJ 5), siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el principio de confianza legítima en el Derecho; el sistema constitucional de distribución de competencias, cuya vulneración puede a la vez incidir en la seguridad jurídica, «principio constitucional [que] obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990 FJ 4 y 154/1989 FJ 6, entre otras), (...) exigencia [que] se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico» (STC 146/1993, FJ 6); o la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Las remisiones defectuosas, tema en apariencia menor, pero de gran importancia para la coherencia del ordenamiento y consiguientemente para la seguridad jurídica, dieron lugar, con veinte años de diferencia, a dos pioneras sentencias (STC 46/1990 y 234/2012) en las que la deficiente técnica legislativa es considerada relevante en cuanto a la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE.

El siguiente hito en la doctrina constitucional fue la aplicación de un principio básico de técnica normativa, como es el de homogeneidad de materia (cada ley ha de regular un único objeto material, evitando incluir materias ajenas a su objeto), a las enmiendas parlamentarias respecto de la iniciativa, tomando como punto de partida el derecho de enmienda de los parlamentarios comprendido en el artículo 23.2 CE. Este derecho le ha servido de fundamento para una serie de sentencias innovadoras (a partir de la 119/2011) en la exigencia de la homogeneidad de las enmiendas con

el texto enmendado, pero no le ha permitido ir más allá respecto de las iniciativas legislativas o los decretos-leyes.

Si con la sentencia 119/2011 hemos avanzado —al menos en la teoría— hacia la homogeneidad de las leyes y la claridad del ordenamiento, lamentablemente a partir de la sentencia 136/2011 el Tribunal no ha mantenido un criterio riguroso y clarificador respecto de las leyes de contenido heterogéneo —singularmente, las llamadas leyes de medidas o de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, una de las cuales constituía el objeto del recurso—, pues no ha considerado que lesionen la seguridad jurídica. En la línea del voto particular del magistrado Aragón Reyes, considero que el recurso ofrecía al Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica de estas leyes, y creo que la puerta se ha cerrado en falso, cuando cabía haber hecho alguna distinción entre contenido heterogéneo de las leyes y preceptos intrusos.

Así, casi a continuación de la STC 119/2011, la esperanza de avance en el sendero hacia un ordenamiento jurídico más claro y congruente se desvanecía al admitir el Tribunal Constitucional en las sentencias 136/2011 y 176/2011 la constitucionalidad de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, emblemáticas leyes de contenido heterogéneo, sobre la base de la libertad de configuración del legislador y de la ausencia de una norma constitucional que imponga la homogeneidad de las leyes —que sólo exige a las proposiciones de iniciativa popular su ley orgánica reguladora—, no invocando tampoco aquí la seguridad jurídica lesionada por la maraña normativa en que convierten al ordenamiento. Lo mismo ha ocurrido al admitir el Tribunal Constitucional, a partir de la sentencia 199/2015, los decretos-leyes heterogéneos, fundados en distintos presupuestos habilitantes.

Especial atención, por su incidencia y eventual peligrosidad para el ordenamiento, merecen las leyes modificativas, esto es, aquellas que tienen por objeto la reforma de una o varias leyes (modificación múltiple), siendo el caso extremo las llamadas leyes ómnibus y sus parientes los decretos-leyes ómnibus, tan utilizados en épocas como la actual, de paralización legislativa por falta de mayorías estables en el Congreso de los Diputados.

La síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias 119 y 136/2011, confirmada ésta en las sentencias 176/2011 y 209/2012, es que debe haber homogeneidad en las enmiendas, pero no en el contenido de las iniciativas legislativas. Hay que seguir insistiendo, por tanto, para que se amplíe el control de calidad de la ley y alcance a las iniciativas, sean de contenido homogéneo o heterogéneo. En nuestra opinión, la libertad de configuración del legislador no es absoluta, porque ha de sujetarse a las exigencias de la seguridad jurídica.

Son conocidos numerosos casos de preceptos intrusos. Tan perjudicial y lesivo para la calidad de la ley y la coherencia del ordenamiento resulta su inclusión por vía de enmienda como por la propia iniciativa legislativa. Son preceptos escondidos, de los que no da noticia el título de la ley. Creo que, sin tener que modificar su reciente doctrina, puede luchar contra la dispersión y oscuridad del ordenamiento, en aras de la seguridad jurídica. Y si no le basta el principio constitucional de seguridad jurídica, puede acudir al artículo 88 CE, con su exigencia de exposición de motivos

y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos. Frente a la oscuridad del ordenamiento, hemos de pedir transparencia e inteligibilidad de las leyes. En suma, seguridad jurídica.

Sin embargo, un nuevo paso atrás hacia la oscuridad y confusión del ordenamiento jurídico se produce cuando el Tribunal enjuicia, a partir de la sentencia 199/2015, la heterogeneidad de los decretos-leyes (despachada como habitual ya en STC 332/2005 FJ 17, que no considera causante de confusión normativa lesiva para la seguridad jurídica) a los que en la STC 199/2015 no encuentra objeción para aplicar su doctrina sobre las leyes heterogéneas a la hora de resolver la impugnación de un decreto-ley ómnibus, partiendo de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa —en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86—, no le compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que lo ha afirmado respecto de las leyes.

Creo que en todos los casos —enmiendas y normas de contenido heterógeno— debe tomarse el principio constitucional de seguridad jurídica como punto de partida, reclamando en primer lugar las modificaciones reglamentarias precisas para dar cumplimiento a la STC 119/2011, que establezcan un control material de las enmiendas, y en segundo lugar —además de instando a que los Reglamentos parlamentarios introduzcan también la exigencia de homogeneidad de las iniciativas legislativas— animando al Tribunal Constitucional a que persevere, aun manteniendo la coherencia con su doctrina actual, en la exigencia de congruencia en el seno de las leyes y normas con rango de ley cuya constitucionalidad enjuicia, poniendo coto a los preceptos intrusos incluso en las leyes y decretos-leyes transversales o multisectoriales.

Llegados a este punto, podemos mirar al presente para ver si la calidad de las leyes actuales refleja los avances doctrinales, normativos e incluso —bien que escasos— jurisprudenciales en materia de técnica legislativa.

Lo cierto es que, aunque la aprobación de las Directrices de Técnica Normativa supone un instrumento fundamental para que iniciativas y enmiendas adopten al menos una estructura uniforme, ello no siempre se produce, dependiendo del mayor o menor conocimiento que en la materia posea el autor de aquéllas.

La situación se ha complicado a partir de la XII legislatura al multiplicarse el número de autores de las iniciativas con la fragmentación parlamentaria, pues ya no puede afirmarse que el 90 por ciento de estas procedan del Gobierno y que a su vez el 90 por ciento se conviertan en leyes. La proliferación de las proposiciones de ley, tomadas en consideración en número elevado, acusa la dispersión de su origen en la estructura formal, muchas veces ajena a las Directrices, que se hace necesario intentar remediar a lo largo de la tramitación.

Quizá los defectos más frecuentes (aparte de los puramente formales de redacción o puntuación) se sitúan en las leyes modificativas y en la parte final de los textos legislativos, que inciden, en ambos casos, en la inserción de la futura ley en el ordenamiento y por tanto en la seguridad jurídica en su aplicación: modificaciones y derogaciones de otras leyes, régimen transitorio, entrada en vigor.

De otra parte, incluso cuando la homogeneidad de materia se observe en la iniciativa, la inclusión por vía de enmienda de preceptos ajenos a su objeto primitivo –incluso cuando se guarda la mínima conexión material que exige el Tribunal Constitucional, por ejemplo, modificaciones en una misma ley sobre materias muy distintas a la originaria– continúa en la línea tradicional de oscurecer cada vez más el ordenamiento en lugar de clarificarlo.

Una observación merece también la evaluación *ex post* de las leyes, prácticamente inédita –pese a su institución en la última etapa de evolución normativa– a los diez años de su establecimiento en la modificación de la Ley del Gobierno por la Ley 40/2015. El resultado de la evaluación debería llegar a las Cortes Generales, formando parte de la MAIN de los proyectos relacionados con aquella, para permitir –esperemos– una legislación que cumpla mejor con sus objetivos.

Podemos concluir, pues, que sin duda en los últimos decenios se ha producido un avance considerable en España en la doctrina y la normativa en materia de técnica legislativa (paralela a la producida en otros países), siendo reconocida su necesidad para la calidad de las leyes, que redunde en una mayor seguridad jurídica, aunque la conexión plena entre ambos conceptos no haya alcanzado sino incipientemente a la doctrina del Tribunal Constitucional.

La terminología resulta ya familiar y la calidad de las normas aparece en los programas políticos como objetivo a lograr. Pero ello no debe hacer olvidar que no basta con la mera proclamación teórica, sino que las leyes –y, por tanto, previamente tanto las iniciativas como las enmiendas formuladas en el curso de su tramitación parlamentaria–, al igual que los decretos-leyes y las normas en general, deben observar en su elaboración una técnica adecuada y uniforme. El paso de la teoría a la realidad, de los principios a la voluntad política en su aplicación, todavía no se ha dado.

Constituyendo un útil recopilatorio de normas y jurisprudencia de consulta obligada, precedido de un estudio preliminar que sintetiza las principales reglas de técnica legislativa, sirva este libro para contribuir a la difusión y aplicación de las normas vigentes y de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia..

NOTA DE AUTOR

Agradezco de manera muy especial a la profesora Piedad García-Escudero, Catedrática emérita de Derecho Constitucional y Letrada de las Cortes Generales, máxima autoridad de técnica legislativa en España, por su generosa supervisión, orientación y recomendaciones, decisivas a lo largo de este proyecto, hasta el punto de que, sin su ayuda y contribución, este trabajo no habría resultado posible.

La estructura del estudio preliminar sigue, como indica el prólogo, por su claridad, enfoque y arquitectura expositiva, dos obras de referencia de Piedad García-Escudero: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* y *Manual de técnica legislativa*. Las referencias correspondientes se incorporan a lo largo del estudio preliminar para que el lector pueda complementar su estudio con las aportaciones inéditas de la autora. Asimismo, la ordenación de materias se fundamenta en la estructura de las Directrices de técnica normativa (2005), con el fin de facilitar la consulta temática del estudio.

En todo Estado de Derecho, la técnica legislativa es condición de validez y de eficacia: fija y acota estándares de claridad, coherencia y proporcionalidad; garantiza la comprensibilidad de los mandatos normativos, la previsibilidad de sus consecuencias jurídicas y la adecuada delimitación del margen de discrecionalidad de la Administración y de los jueces. Su impacto se proyecta sobre la seguridad jurídica, la legalidad penal y sancionadora y los estándares europeos de calidad normativa.

La necesidad de contar con una técnica legislativa se aprecia en resultados contrastables y verificables, entre los que destaca la reducción de litigiosidad, menor coste de cumplimiento, prevención de tratamientos desiguales no justificados, mejora del debate parlamentario y del control jurisdiccional, y un incremento de la confianza pública al percibirse decisiones transparentes y bien motivadas. Además, mejora la eficacia de las políticas públicas, las reglas claras permiten planificar, evaluar y corregir con datos las necesidades de sociales y asignar recursos con mayor racionalidad.

El libro se inicia con un estudio preliminar que sitúa la técnica legislativa como disciplina jurídica, no como una cuestión de estilo. Para facilitar su comprensión,

delimita sus fundamentos (concepto, funciones y estándares), entre los que figuran la densidad normativa, la unidad de materia, el uso proporcionado del decreto-ley, los límites del reenvío reglamentario, los requisitos para deslegalizar con garantías y las pautas de motivación normativa. A continuación, se entra en la evolución española de las dos últimas décadas, hoy dispersa en las Directrices de técnica normativa (2005), la Ley 50/1997, del Gobierno, las Leyes 39/2015 y 40/2015 y los reales decretos de 2017 sobre planificación y evaluación normativa (Plan Anual Normativo, Memoria de Análisis de Impacto Normativo y Oficina de Coordinación y Calidad Normativa). Incorpora, además, los estándares europeos de calidad de la ley y examina el papel del Consejo de Estado en la mejora *ex ante* de los proyectos normativos.

Se introduce un apartado con la bibliografía, diferenciando entre obras monográficas, artículos jurídicos y capítulos de libro, con el fin de ofrecer un mapa completo de las fuentes doctrinales. El núcleo del trabajo lo constituye un repertorio jurisprudencial por materias que permite acceder de forma rápida y directa a los fundamentos jurídicos con proyección sobre la técnica legislativa. Cada voz agrupa decisiones del Tribunal Constitucional (y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), con la indicación exacta del fundamento o del párrafo útil para la cita y las referencias cruzadas cuando una misma resolución ilumina más de un problema técnico.

El libro finaliza con un recopilatorio de normas actualizadas, que incluye un extracto de la Constitución española y, junto a ella, las Directrices de técnica normativa de 2005; un extracto de la Ley 50/1997 del Gobierno; el Título VI de la Ley 39/2015; la disposición final tercera de la Ley 40/2015; el Real Decreto 286/2017 sobre planificación y evaluación; el Real Decreto 931/2017 sobre la MAIN; el Real Decreto 1081/2017 sobre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa; y la guía metodológica de la MAIN. Reunidas en un solo lugar, estas piezas facilitan la verificación inmediata de cánones y procedimientos.

Gijón, septiembre de 2025

A. ESTUDIO PRELIMINAR

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de los precedentes históricos de la técnica legislativa¹, y los avances en España desde la década de los años ochenta, las directrices de técnica legislativa siguen persiguiendo un mismo propósito, alcanzar y fijar una mejor calidad de las leyes y del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Desde el punto de vista práctico, el contenido de las directrices normativas no sólo se orienta a la iniciativa legislativa, en sus diferentes modalidades, y a las políticas públicas, sino que deben ser observadas durante toda la tramitación parlamentaria, de ahí que el conjunto de las normas necesite de una especial regulación para garantizar y perseguir la coherencia, seguridad jurídica y calidad de las leyes, extremo que repercute en la aplicación de los operadores jurídicos, en la aceptación y entendimiento de la ciudadanía, en el coste económico y en los beneficios potenciales de la intervención pública.

En el presente trabajo se estudia la técnica legislativa del Estado español, dejando fuera la técnica legislativa de la Unión Europea y del Derecho comparado, y para lograr este objetivo la materia se ha dividido en seis bloques:

- En el primero se analiza el origen y evolución de la técnica legislativa, el concepto y los objetivos que se persiguen.
- Resulta necesario hacer un sucinto recorrido a los antecedentes españoles de la técnica legislativa, fijar la naturaleza jurídica, la estructura de las directrices y la delimitación con otras figuras afines.

¹ Como se indica en el prólogo y en la nota de autor, la estructura adoptada en el estudio preliminar se ajusta a los criterios de técnica legislativa y seguridad jurídica sistematizados por Piedad García-Escudero Márquez, máxima autoridad en la materia, en sus obras: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* y en su *Manual de técnica legislativa*, que guían el presente estudio junto con la estructura de las *Directrices de Técnica Normativa*. La sistematización de las materias sigue la estructura de las *Directrices de técnica normativa* (2005), con propósito de facilitar la consulta.

– La estructura normativa juega un papel principal porque a través de ella la técnica legislativa se pone en práctica y permite valorar la correcta aplicación de las directrices. En este apartado se procede con un análisis de la división formal de la ley y la conexión con las directrices normativas.

– El lenguaje jurídico permite que la ley sea clara, coherente y evite errores gramaticales, ortográficos y semánticos. Además de facilitar fluidez, precisión y sencillez al contenido de la norma jurídica.

– Cualquier disposición normativa requiere de una implementación en el ordenamiento jurídico, de ahí que resulte necesario el estudio de la sanción, promulgación, publicación y entrada en vigor.

– Las directrices normativas no se ocupan de la evaluación de las leyes y de las políticas públicas, pero su necesidad no se cuestiona por la doctrina, porque de ella depende la efectividad, eficacia y eficiencia del propósito perseguido, de los costes y los beneficios potenciales de la intervención pública. Por ello, la evaluación de las normas, de las políticas públicas y de sus consecuencias, se realiza antes (*ex ante*) de la publicación y entrada en vigor (prospectiva) y después (*ex post*) a la publicación y entrada en vigor (retrospectiva).

II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Si concebimos la técnica legislativa como un arte, adoptamos una perspectiva fundamentalmente interna y estética, que va más allá de la simple regulación sustancial. De esta forma, el propósito central no consiste únicamente en regular determinada materia, más bien en asegurar que las leyes sean claras, coherentes, precisas y sencillas, elaboradas con estricto apego a las normas gramaticales, ortográficas y semánticas.

En este epígrafe se procede con el estudio de la técnica legislativa desde la vertiente histórica, con especial referencia a la normativa española, y su reflejo en el marco de la Unión Europea y del Derecho comparado. Se finaliza con la ardua tarea de definir el concepto de la técnica legislativa y de fijar los objetivos que se persiguen.

2.1 Origen y evolución

En los apartados siguientes se abordan los antecedentes históricos de la técnica legislativa, distinguiéndose con claridad tres etapas fundamentales:

- La primera etapa, de carácter histórico, carece de normas específicas que evidencien explícitamente la existencia de una técnica legislativa. No obstante, diferentes trabajos académicos aportan las primeras reflexiones sobre cómo deben redactarse adecuadamente las leyes y señalan aquellos elementos que deben evitarse por parte del legislador.
- El periodo intermedio comienza con la ruptura del Antiguo Régimen, sentando las bases para la transición hacia una nueva era caracterizada por la proliferación normativa y una creciente participación ciudadana, generando un escenario democrático. En esta etapa, la actividad parlamentaria adquiere protagonismo, evidenciando un significativo progreso tanto en la forma como en el contenido de las leyes.
- Finalmente, la última etapa se inicia tras el periodo de entreguerras con la emergencia de un nuevo constitucionalismo, que define las bases fundamentales de

los sistemas jurídicos continentales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, tanto los Estados como las organizaciones internacionales se comprometen a proteger y promover los principios y valores contemporáneos, resaltando así la necesidad de desarrollar reglas e instrumentos apropiados para consolidar una técnica legislativa renovada, capaz de superar las prácticas tradicionales y garantizar plenamente la seguridad jurídica.

2.1.1 PRECEDENTES

La doctrina más especializada, y en mayor medida gracias a la obra de García-Escudero Márquez¹, reconoce que el interés por legislar es antiguo y sus orígenes se encuentran en los siguientes textos jurídicos:

- *Código de Hammurabi*².
- Erasmo de Rotterdam, en la obra *Educación del príncipe cristiano*³.
- Montesquieu, en la obra *Del Espíritu de las Leyes*⁴.

¹ En ese sentido, se pueden consultar los trabajos de Piedad García-Escudero Márquez, en los cuales se recogen los ejemplos que se acompañan a continuación (el autor se ha servido de los ejemplos para completarlos con los textos oficiales cuando su contenido no estaba incorporado en las obras de referencia):

— (2005). «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, pp. 122-124.

— (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters, pp. 26-29.

— (2018). «40 años de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104, pp. 182-189.

— (2022). «La preocupación por la calidad de las leyes». *Asuntos constitucionales*, núm. 2, pp. 147-149.

² LARA PEINADO, F. (2008). *Código de Hammurabi. Estudio preliminar, traducción y comentarios*. Madrid: Tecnos. Se menciona en un pasaje del Dios Luna al rey de Babilonia: «sé justo, habla poco, habla claro, habla cierto, habla bien y habla bello».

³ ROTTERDAM, E. de (2007). *Educación del príncipe cristiano*. Madrid: Tecnos. Se detalla: «conviene que las leyes sean las menos posibles, que sean justísimas, dirigidas al bien común, conocidas al detalle, por lo que los antiguos las exhibían públicamente escritas sobre un tablero blanco (el llamado “álbum”) para que fuesen vistas por todos. Es feo que algunos hagan uso de las leyes como si fuesen trampas para enredar en ellas al mayor número posible, no como quien vela por el interés de la república, sino como quien captura una presa. Finalmente, redáctense las leyes con palabras claras y sin ambigüedad alguna, para que no haya necesidad de ese costosísimo linaje de hombres que se llaman juriscónsultos y abogados. Esta profesión en otro tiempo estuvo reservada a los hombres más excelentes, gozaba de gran dignidad y no buscaba en absoluto el lucro, pero en la actualidad el afán de ganancias, que todo lo vicia, la ha corrompido».

⁴ MONTESQUIEU (2007). *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Tecnos. Donde llama la atención el Libro XXIX, bajo la rúbrica *De la manera de elaborar leyes*, Capítulo XVI, *Cosas que deben ser observadas en la elaboración de las leyes*, indica que las siguientes reglas deben ser observadas por el legislador: «El estilo debe ser conciso (...) Además de lacónico, el estilo de las leyes ha de ser sencillo; la expresión directa se comprende siempre mejor que la figurada (...) Lo esencial es que la letra de las leyes despierte las mismas ideas en todos (...) Cuando la ley tiene que fijar algo, es necesario que se traduzca en dinero (...) Si la ley expresa las ideas con fijeza y claridad, no hay que volver sobre ellas con expresiones vagas (...) Las leyes no deben ser sutiles, se hacen para gentes

- Jeremy Bentham, en la obra *Nomografía o el arte de redactar leyes*⁵.
- Samuel Pufendorf, en la obra *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural*⁶.

A pesar los primeros esfuerzos, el auge por legislar mejor resulta de fecha más reciente, donde su punto de inflexión se encuentra en el periodo inmediatamente posterior a la postguerra y con mayor precisión desde el inicio de la década de los ochenta, momento en el que la técnica legislativa empieza a concebirse como una ciencia legislativa necesaria y útil. Si bien la etapa de la codificación comienza a principios del siglo XIX, no podemos concebir que la ruptura con el Antiguo Régimen sea el inicio formal de la técnica legislativa, pues, no se debe de confundir el parlamentarismo y el auge normativo de la segunda mitad del siglo XIX con la existencia de una técnica legislativa depurada y reglada, que se asocia con la vorágine del Estado legislador.

2.1.2 LA CONFORMACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN ESPAÑA

A pesar de que los primeros trabajos de técnica legislativa aparecen a finales de los años ochenta de la mano de los catedráticos Carles Viver Pi-Sunyer⁷ y Miguel Sánchez

de entendimiento mediano, han de estar al alcance de la razón vulgar de un padre de familia, sin ser un arte de lógica. Cuando en una ley no son indispensables las excepciones, las limitaciones, y las modificaciones, más vale no ponerlas. Tales detalles conducen a más detalles. No conviene introducir modificaciones en ninguna ley sin razón suficiente (...) Si se quiere dar la razón de una ley es preciso que sea digna de ella (...). En materia de presunción, la de la ley vale más que la del hombre (...) Como las leyes inútiles quitan fuerza a las leyes necesarias, las que pueden eludirse se la quitan a la legislación. Una ley debe producir su efecto y no debe permitirse que la derogue un convenio particular (...) Es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas (...) Es raro que sea preciso prohibir una cosa buena con el pretexto de perfeccionarla. En las leyes ha de haber cierto honor (...).

⁵ BENTHAM, J. (2004). *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Llamen la atención los siguientes Capítulos:

- Tercero. El fin que se persigue (pp. 10-26).
- Cuarto. Imperfecciones primarias (pp. 27-34).
- Sexto. De los remedios (pp. 49-87).
- Séptimo. Del Lenguaje (pp. 88-103).
- Octavo. De la perfección de que es susceptible el estilo legislativo (pp. 104-120).

⁶ PUFENDORF, S. (2002). *De los deberes del hombre y del ciudadano según la ley natural, en dos libros = De officio hominis et civis, juxta legem naturalem libri duo*. CEPC: Madrid. Donde se menciona: «conviene tener leyes claras y sencillas sobre los asuntos que más suelen presentarse entre los ciudadanos, porque cuando hay más leyes que las que se pueden retener fácilmente en la memoria y que prohíben lo que la razón natural no prohíbe por sí, necesariamente caerán en falta contra las leyes como en un lazo.»

⁷ En sus siguientes aportaciones académicas:

- (1986). «La parte final de las leyes». En *La forma de las leyes: GRETEL*. Bosch: Barcelona.
- (1989). «Sanción, promulgación y orden de publicación». En *Curso de Técnica legislativa GRETEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Disposiciones transitorias». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.

Morón⁸, su inicio formal no se realiza hasta el año 1986 con la creación del *Grupo de Estudios de Técnica Legislativa* (GRETEL), donde participa un grupo de catedráticos de la Universidad Autónoma de Barcelona para estudiar la técnica legislativa que tan buenos resultados estaba aportando en otros ordenamientos jurídicos comunitarios. La primera obra surge en 1986 bajo el título *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, al que le seguirá el *Curso de Técnica Legislativa GRETEL*, que incorpora un borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes⁹. En los años posteriores, la técnica legislativa inicia un gran interés dentro del mundo académico y parlamentario gracias a las aportaciones del Parlamento Vasco¹⁰, de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos¹¹ (AELP) y por el Congreso de los Diputados¹².

El primer texto de técnica legislativa se aprobó por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, relativo a las *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, que parte de los trabajos preliminares redactados por el Centro de Estudios Constitucionales (CEC) y de la actividad del grupo GRETEL. El acuerdo considera esencial la regulación de la técnica legislativa, no sólo por los buenos resultados que está teniendo en otros Estados, sino porque garantiza una mejor calidad normativa y dota de seguridad jurídica al ordenamiento (art. 9.3 CE). Lo esencial es que la técnica legislativa permita dotar de seguridad jurídica a los operadores y a los ciudadanos para reducir el número de litigios y conflictos. En otros términos, una ley clara, coherente y precisa redundará en el interés común porque sus resultados benefician a toda la sociedad.

Las directrices constituyen unas pautas y reglas técnicas normativas dirigidas a la Administración Pública para que sean tenidas en consideración en el momento de la redacción de anteproyectos de ley, lo anterior permite adelantar que su contenido nace limitado porque no se extiende al poder legislativo ni obliga en cuanto a lo dispuesto y una vez elevados a las Cortes Generales adquieren la condición de proyecto de ley. Por tanto, que las directrices se limiten a la Administración Pública marca el respeto del ejecutivo, en el momento de su elaboración del anteproyecto de ley, al principio de la separación de poderes porque en ellas se determina que no deben «traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales».

El contenido de las directrices está estructurado en siete apartados claramente definidos:

- Título (directrices 1-3).
- Exposición de motivos (directrices 4-7).

⁸ En su aportación académica:

— (1989). «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.

⁹ Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales (1989) pp. 305-323.

¹⁰ *La calidad de las Leyes* (1989).

¹¹ *La técnica legislativa a debate* (1994).

¹² *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar* (1988).

- Parte dispositiva: disposiciones directivas (directrices 8-9).
- Parte dispositiva: sistemática y división (directrices 10-18).
- Parte final (directrices 19-32).
- Anexos (directriz 33).
- Anteproyectos de leyes modificativas (directrices 34-37).

Las directrices se ven complementadas con el *cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos* que se elevan al Consejo de Ministros, documento aprobado el 26 de enero de 1990, cuyo contenido se extiende anteproyectos de ley y a los reglamentos de ejecución de las leyes. La finalidad que se persigue se centra en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos sobre la calidad, la eficiencia de su contenido y una eventual puesta en práctica tras su aprobación.

Por otro lado, en las directrices se omitió toda referencia a cuestiones relacionadas con la redacción y el estilo de las leyes, pero esta apreciación fue corregida en 1991 por el Ministerio para las Administraciones Públicas al editar el *Manual de estilo del lenguaje administrativo*. El manual de redacción y estilo se dirigía a los funcionarios de la Administración General del Estado como verdaderos autores del contenido de los actos administrativos, pero pronto se observó que los ciudadanos adquirirían una mayor seguridad jurídica y calidad en las resoluciones dictadas, de ahí que su uso se extendiera a otras Administraciones Públicas.

El manual se estructura en siete partes diferenciadas:

- Introducción.
- Lenguaje administrativo.
- Ortografía.
- Gramática.
- Estilo.
- Uso no sexista del lenguaje administrativo.
- Diccionario de términos y frases.

Además, incorpora bibliografía y un índice analítico que facilita la consulta.

En el intervalo que comprende la aprobación de las dos directrices (1991 y 2005) la aportación académica y el interés por la técnica legislativa inicia un periodo de gran actividad que se mantiene incluso en fechas posteriores a la aprobación de las vigentes directrices de técnica legislativa.

Esta necesidad de contar con reglas y principios definidos no se limita a la esfera del Estado, porque algunas comunidades autónomas han optado por aprobarlas, incluso por desarrollar su contenido por medio de textos y documentos complementarios en las que se observa la influencia de las directrices normativas del Estado español.

En el ámbito autonómico, la normativa relativa a la técnica legislativa es la siguiente:

- Aragón: Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las *Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón*.
- Asturias: *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*, aprobado por el Consejo de Gobierno el 2 de junio de 1992.
- Cataluña: *Manual de elaboración de las normas de la Generalidad de Cataluña* (2024).

Las normas de desarrollo son las siguientes:

- Ley 13/1989, de 14 de septiembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y del procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- Ley 19/2014, de 29 de septiembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Decreto 413/2011, de 13 de diciembre, del Reglamento del Consejo Técnico del Gobierno.
- *Recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación* (30 de junio de 2021).
- *Guía de buenas prácticas para la elaboración y la revisión de normativa con incidencia en la actividad económica* (16 de abril de 2010).
- *Libro de estilo de las leyes y otros textos del Parlamento de Cataluña: criterios de redacción, estructura y forma de los textos parlamentarios* (2017).
- Comunidad de Madrid: *Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid* (24 de marzo de 2021).
- Comunidad Valenciana: *Guía para la tramitación de procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general* (febrero de 2024).
- Galicia: Resolución de 5 de noviembre de 2014, de la Dirección General de la Asesoría Jurídica General, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia de 30 de octubre de 2014, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.
- Islas Canarias: Decreto 15/2016, 11 marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.
- Murcia: *Plan de mejora regulatoria y calidad normativa de la comunidad autónoma de la Región de Murcia* (12 de agosto de 2022).
- País Vasco: Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Las directrices de 1991 sólo afectaban a la forma y estructura de los anteproyectos de ley, pero por analogía se han aplicado a los reales decretos, y quedaron derogadas por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa*.

La necesidad de fijar unas nuevas directrices se debe a varias cuestiones, por un lado, siendo la razón más relevante, adaptar su contenido a la evolución legislativa y al aumento de las normas que se aprueban, y en segundo lugar, permitir una producción de mejor calidad formal y material. Además, si bien las directrices de 1991 no hacían referencia expresa al principio de seguridad jurídica en su articulado, con la reserva de la exposición, ahora, se incorpora en el epígrafe 67 y en la exposición, fomentando un mayor acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica en la calidad normativa. Por otra parte, la lingüística ha sido valorada en las nuevas directrices para garantizar que el contenido sea homogéneo y su uso adecuado y correcto con las normas de la lengua española (Real Academia Española), lo que se traduce en un mejor entendimiento por parte de los operadores y de la ciudadanía.

Desde el punto de vista del ámbito de la aplicación, las directrices se dirigen a todos los órganos colegiados del Gobierno, y sobre la materia se aplican en «anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el “Boletín Oficial del Estado”» (art. 2). La fórmula incorporada en las directrices resulta más ambiciosa porque amplía el marco de actuación y deja atrás la limitación de los anteproyectos, situación que se extiende a los proyectos de real decreto, real decreto-ley y real decreto legislativo e incorpora una cláusula abierta en su inciso final para que las directrices se implementen «a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el “Boletín Oficial del Estado”». En último lugar, su extensión aumenta de 37 a 102 directrices.

En cuanto al contenido, se logra una mejora sustancial tanto en la calidad del tratamiento de la materia como en su organización estructural:

– Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto:

- Aspectos generales (directrices 1 a 4).
- Título (directrices 5 a 9).
- Parte expositiva (directrices 10 a 16).
- Parte dispositiva: disposiciones generales (directrices 17 y 18).
- Parte dispositiva: sistemática y división (directrices 19 a 25).
- Parte dispositiva: artículos. Redacción y división (directrices 26 a 33).
- Parte final (directrices 34 a 43).
- Anexos (directrices 44 a 49).

- Disposiciones modificativas. Especificidades (directrices 50 a 62).
 - Remisiones (directrices 63 a 67).
 - Citas (directrices 68 a 81).
- Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adopta la forma de real decreto:
- Nombramientos y ceses. Ascensos (directrices 82 a 89).
 - Condecoraciones (directriz 90).
 - Reales decretos aprobatorios (directrices 91 a 94).
- Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos:
- Título (directrices 95 a 96).
 - Parte expositiva (directrices 97 a 98).
 - Parte dispositiva (directrices 99 a 100).
- Criterios lingüísticos generales (directrices 101 a 102).
- Apéndices: uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, uso específico de siglas, denominaciones oficiales, países, comunidades autónomas, instituciones básicas de las comunidades autónomas, provincias, islas, municipios y organismos oficiales.

2.1.3 LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL DERECHO EUROPEO Y BAJO EL PRISMA DEL DERECHO COMPARADO

La Unión Europea, de conformidad al Derecho originario y derivado y en virtud de las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros, posee la facultad de dictar normas jurídicas cuyo contenido vincula a la propia organización internacional, a los Estados miembros que la conforman, y a las personas físicas y jurídicas que residan en ellos.

En el marco de la Unión Europea la preocupación por legislar mejor aparece por primera vez en el Consejo Europeo de Edimburgo¹³, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992, donde se acuerda que se trata de una prioridad por el auge reciente de la normativa y para lograr una mejor calidad de vida. Los trabajos anteriores se vieron materializados en el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, cuyo contenido queda incorporada en la Declaración núm. 39 dentro del

¹³ El texto finalmente aprobado reconoce que la «Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas. Siempre que sea posible se optará por medidas no vinculantes, como las recomendaciones. También se debería considerar, cuando proceda, el uso de códigos de conducta voluntarios».

Se puede consultar el texto íntegro:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/doc_92_8

anexo del Acta final¹⁴. Como resultado de lo anterior se adoptó un Acuerdo interinstitucional, el 22 de diciembre de 1988, en el que participó el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión¹⁵, sobre la calidad de la legislación comunitaria, donde se establecen las directrices de estas tres instituciones comunitarias que serán tenidas en consideración cuando redacten normas comunitarias. Documentos que se complementan con el Libro de Estilo Interinstitucional¹⁶ y el Informe Mandelkern sobre la mejora de la regulación, de 13 de noviembre de 2001 (*Mandelkern Group on Better Regulation*¹⁷).

La primera guía de calidad y redacción de normas comunitarias se aprobó por los servicios jurídicos de las tres instituciones bajo la denominación *Guía práctica común del Parlamento Europeo del Consejo y de la Comisión*, de 16 de marzo de 2000. La guía no es un documento único porque se complementa con otros posteriores como son las *Normas de técnica legislativa de la Comisión*, el *Libro de estilo interinstitucional*¹⁸ y los modelos de la Comisión que reciben la denominación de *LegisWrite*¹⁹.

¹⁴ 39. *Declaración sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.*

La Conferencia observa que, para que las autoridades nacionales competentes apliquen correctamente la legislación comunitaria y para que la opinión pública y los medios empresariales la comprendan mejor, es crucial la calidad de su redacción. Recuerda las conclusiones alcanzadas al respecto por la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, así como la Resolución del Consejo relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, adoptada el 8 de junio de 1993 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 166 de 17 de junio de 1993, página 1).

La Conferencia considera que las tres instituciones que participan en el procedimiento de adopción de la legislación comunitaria, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, deberían establecer directrices sobre la calidad de redacción de la misma. También recalca que debería hacerse más accesible la legislación comunitaria y celebra a este respecto la adopción y la aplicación por primera vez de un método de trabajo acelerado con vistas a la codificación oficial de los textos legislativos, establecido en el Acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 102 de 4 de abril de 1996, página 2).

En consecuencia, la Conferencia declara que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deberían:

- establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar propuestas o proyectos de legislación comunitaria, adoptando las medidas de organización interna que estimen necesarias para su correcta aplicación;
- hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos.

¹⁵ En el año 2010 se crea el Grupo de Reflexión que tiene como objetivo garantizar y afianzar la cooperación de las tres instituciones en la materia de la técnica legislativa.

¹⁶ La versión vigente se puede consultar en el siguiente enlace:
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/01ed788a-d266-11ec-a95f-01aa75e-d71a1>

¹⁷ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:
<https://dorie.ec.europa.eu/es/details/-/card/6394536>

¹⁸ El modelo actual se aprobó el 19 de abril de 2022. Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/01ed788a-d266-11ec-a95f-01aa75e-d71a1>

¹⁹ La guía de uso vigente se puede consultar en el siguiente enlace:
https://commission.europa.eu/system/files/2019-05/legiswrite_user_guide_en.pdf

En cuanto a su contenido, la Guía se encuentra estructurada del siguiente modo:

- Principios generales (directrices 1 a 6): se detalla que el contenido de los actos legislativos debe ser claro, sencillo y preciso, garantizando los principios de igualdad y de seguridad jurídica. Además, el contenido será comprensible y su aplicación restrictiva por parte del juez comunitario, evitando en la medida de lo posible cualquier contenido de ambigüedad. Desde el punto de vista gramatical, el texto original y sus traducciones respetarán el contenido de las normas de la lengua de uso.

- Los principios generales prestan especial atención a los actos legislativos de la Unión Europea (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y otros tipos de actos), así como a su relación con las normas de técnica legislativa comunitarias y los destinatarios. En todo momento, el contenido de los artículos debe mantenerse homogéneo, evitando frases y disposiciones excesivamente largas, así como el uso de abreviaturas.

- Diferentes partes del acto legislativo (directrices 7 a 15): la organización interna comprende el título, preámbulo, parte dispositiva y, cuando proceda su incorporación, los anexos.

- Referencias internas y externas (directrices 16 y 17): se debe evitar, en la medida de lo posible, la remisión a otros actos legislativos. En caso de ser necesaria, deberá ser precisa y concreta, indicando la disposición o el acto específico al que se alude.

- Actos modificadores (directrices 18 y 19): las modificaciones legislativas deben formularse de manera clara. Se recomienda sustituir artículos completos o subdivisiones antes que palabras o frases aisladas. Si la modificación reviste una importancia considerable, es preferible adoptar un nuevo acto legislativo que sustituya al anterior.

- Disposiciones finales, cláusulas derogatorias y anexos (directrices 20 a 22): estas incluyen aspectos relacionados con la entrada en vigor, la aplicación del contenido, el plazo de validez del acto legislativo, la derogación expresa de actos que resulten inaplicables o superfluos en relación con el nuevo texto, así como otras cuestiones pertinentes.

- Anexos (modelos de anexos): se incorporan modelos de anexos que deben utilizarse en la tramitación de los reglamentos, directivas, decisiones (art. 249 CE), decisiones *sui generis* y recomendaciones.

Las medidas de técnica legislativa recogidas en la guía unifican y estructuran una normativa previamente dispersa entre las tres instituciones comunitarias. Con ello se inicia una nueva etapa que, aunque con raíces en el Consejo Europeo de Edimburgo, ha impulsado una mejora significativa en la calidad legislativa. Esto, a su vez, se traduce en una mejor calidad de vida para los ciudadanos europeos. Actualmente, la Comisión ha implementado un programa para legislar mejor, cuyos objetivos se centran en

simplificar tanto las políticas públicas como la legislación comunitaria²⁰. En este contexto, se han adoptado dos documentos clave: *Better Regulation Guidelines* (noviembre de 2021) y *Better Regulation Toolbox* (julio de 2023)²¹.

Actualmente, se utiliza la segunda edición de la guía, aprobada el 11 de julio de 2013, la cual incorpora los avances más recientes del Derecho de la Unión Europea. En cuanto a su forma, la guía no ha experimentado modificaciones sustanciales, mientras que su contenido sólo ha sido objeto de correcciones menores que garantizan la continuidad. No obstante, se han simplificado algunas directrices y corregido errores técnicos con el fin de adaptar el texto al Tratado de Lisboa. Uno de los aciertos más destacados es la sustitución del término *líneas directrices* por *directrices*, al tratarse de una expresión más clara y precisa.

Las principales novedades introducidas son las siguientes:

- Principios generales: se incorpora la nueva regulación derivada del Tratado de Lisboa en relación con los diferentes actos legislativos. Además, se establece que, en los actos legislativos vinculantes, los verbos en español deben emplear el futuro de indicativo. Se reformulan algunos contenidos de las directrices 1 a 6, añadiéndose nuevos ejemplos en distintos subapartados para facilitar su aplicación y comprensión.

- Parte del acto: conscientes de la necesidad de complementar las directrices, se han incluido nuevos ejemplos o se han mejorado los ya existentes en los diversos subapartados. Se mantiene la intención de perfeccionar la redacción anterior y se adapta el texto a lo dispuesto en el Tratado de Lisboa.

- Referencias internas y externas: lo dispuesto en el apartado precedente sirve para el actual. La reforma más significativa se aprecia en el subapartado cita de actos (16.10), con una nueva distribución de los puntos subsiguientes, que ahora se presentan en orden inverso para favorecer una mejor comprensión. Asimismo, se abordan temas nuevos como referencias dinámicas y estáticas, adaptación de referencias, así como referencias cruzadas y en cascada.

- Actos modificativos: se mejora notablemente la claridad de los ejemplos, eliminando aquellos que generaban confusión. Además, se perfecciona la redacción de los subapartados, haciéndola más clara, precisa y accesible.

- Disposiciones finales y derogatorias, y anexos: se introducen modificaciones en el apartado del título y en los siguientes, reflejando una mayor influencia del Tratado

²⁰ Ha resultado de especial relevancia para este apartado de técnica legislativa comunitaria, las obras de Fabio Pascua Matero: (2003). Las disposiciones reguladoras de la técnica legislativa en la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, pp. 45-90. (2006). *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español (estatal, autonómico y local)*. Thomson-Civitas.

²¹ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en?prefLang=es

de Lisboa. Se tiene en cuenta la articulación entre estas disposiciones, asegurando su coherencia con el nuevo marco normativo.

- Se suprimen todas referencias a los modelos de los actos legislativos.

En el marco del derecho comparado y de manera más precisa en el derecho extranjero, la técnica legislativa ha experimentado un desarrollo significativo y un mayor compromiso en ordenamientos jurídicos como los de Alemania, Austria, Francia, Portugal y el Reino Unido; también destacan las reglas incluidas en la *Guía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*²².

En el Reino Unido, con la excepción de Escocia, la técnica legislativa se encuentra centralizada en la Oficina del Asesor Parlamentario (*Office of Parliamentary Counsel*), institución establecida en febrero de 1869. Su creación marcó un cambio fundamental en el proceso legislativo británico, dotando de regularidad y coherencia a un sistema que anteriormente carecía de uniformidad.

Originariamente, correspondía al asesor del *Home Office* la redacción de algunos proyectos de ley, pero no asumía la totalidad de los borradores de los proyectos legislativos, porque esta función se compartía con la de los asesores de departamentos ministeriales y, en menor medida, con la participación de funcionarios que aportaban sus propios borradores. Esta situación era confusa y precisaba de una homogeneización, en ese sentido se consideró necesaria la creación de una Oficina de escasa dimensión personal (compuesta por sólo dos personas, frente a los más de sesenta *draftsmen* y del personal de apoyo) que permitiese agrupar todas las funciones. Aunque concebida como una solución provisional de dos años de duración, la Oficina se ha mantenido vigente por más de siglo y medio gracias a los excelentes resultados obtenidos.

En la actualidad, la Oficina del Asesor Parlamentario cuenta con tres documentos esenciales en materia de técnica legislativa:

- *Drafting guidance*²³ (marzo de 2024), comprende una introducción y apartados dedicados a la claridad, lenguaje, estilo, estructura, definiciones, citas, enmiendas,

²² Siendo consciente desde el año 1995 de la necesidad de cumplir con el ordenamiento jurídico, adoptó en 2014 los *Principios de la OCDE sobre las Mejoras Prácticas para el cumplimiento de las Normas e Inspecciones*, documento que se desarrolla con la *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones* publicada en el año 2019. En la guía se han incorporado doce criterios dirigidos a los funcionarios públicos, poderes legislativos de los Estados miembros, a los expertos y grupos de interés, para que les sirvan de modelo en el momento de la evaluación normativa, porque el crecimiento económico y el nivel y calidad de vida de la ciudadanía necesita de una regulación normativa fuerte y clara.

Se puede consultar en:

https://www.oecd.org/es/publications/2018/08/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_g1g931ce.html

²³ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/660407d091a320001a82b06b/2024.03.19.Drafting-guidance.pdf>

corporaciones estatutarias, duración, legislación subordinada, disposiciones finales, palabras, frases y un apéndice.

– *Working with Parliamentary Counsel*²⁴ (diciembre de 2011), con una estructura a modo de preguntas y respuestas procedimentales y de funcionamiento interno de la Oficina del Asesor Parlamentario, que se complementa con los principios generales que deben ser observados, los métodos específicos de trabajo, las instrucciones y las reformas de los borradores.

– *Guide to making legislation* (julio de 2013, reformada en 2025), la guía fija las instrucciones que deben observarse en cada una de las etapas procedimentales del proyecto de ley y su posterior tramitación parlamentaria.

En definitiva, estamos ante un documento de extensión considerable (383 páginas) en el que se aprecia una cierta plenitud en las materias incorporadas, que desarrolla todo el procedimiento legislativo y no se centra de forma exclusiva en la técnica legislativa, porque ésta se delega en los dos documentos anteriores.

En el contexto de los Estados Unidos, cabe destacar la existencia de una Oficina del Asesor Legislativo (*Office of the Legislative Counsel*) tanto en la Cámara de los Representantes (*House of Representatives*) como en el Senado (*Senate*). Estas oficinas, aunque operan de manera independiente, están coordinadas en cuanto a sus objetivos y se caracterizan por su neutralidad partidista. La Oficina del Senado fue establecida en el año 1919 con el propósito de facilitar la redacción de textos legislativos que fueran breves, claros, coherentes y sencillos. Por su parte, la Oficina del Asesor Legislativo de la Cámara de los Representantes tiene su origen en el año 1916 como resultado de un experimento promovido por el Fondo de Investigación sobre Redacción Legislativa de la Universidad de Columbia (*Legislative Drafting Research Fund*).

En la actualidad, sus funciones y contenidos se desarrollan a través de dos documentos principales.

- La Guía rápida para la redacción de leyes (*Quick Guide to Legislative Drafting*²⁵).
- La Guía para la redacción legislativa (*Guide to Legislative Drafting*²⁶).

La Oficina del Asesor Legislativo de la Cámara de los Representantes ofrece servicios de alta calidad técnica, de manera imparcial y confidencial, porque el propósito de la Oficina es «asesorar y asistir a la Cámara de Representantes, así como a sus comisiones y diputados, en la consecución de una expresión clara, fiel y coherente de las políticas

²⁴ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a795c4640f0b63d72fc525f/WWPC_6_Dec_2011.pdf

²⁵ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:
https://legcounsel.house.gov/sites/evo-subsites/legcounsel.house.gov/files/documents/quick_guide.pdf

²⁶ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:
<https://legcounsel.house.gov/holc-guide-legislative-drafting>

legislativas. La Oficina mantendrá la imparcialidad en cuanto a las cuestiones de política legislativa que determine la Cámara de Representantes, y no abogará por la adopción o el rechazo de ninguna legislación, salvo cuando el Presidente o una comisión le soliciten debidamente que comente una propuesta que afecte directamente a las funciones de la Oficina. La Oficina mantendrá la relación de abogado-cliente con respecto a todas las comunicaciones entre ella y cualquier diputado o comisión de la Cámara» (*Legislative Reorganization Act of 1970* (2 U.S.C. 281 *et seq.*). Section 502).

Debido a la influencia que ejerce el modelo continental, la regulación alemana ha servido como guía para numerosos ordenamientos jurídicos de su entorno, tales como los de España, Italia o Portugal. En el sistema alemán, la redacción inicial de los proyectos legislativos se delega por el Gobierno federal a secciones especializadas, integradas en los distintos departamentos ministeriales. Este procedimiento contrasta con los modelos británico y estadounidense, donde la elaboración de los borradores legislativos recae en oficinas especializadas en técnica legislativa.

La Ley Fundamental de Bonn guarda silencio sobre la técnica legislativa, a pesar de regular en los artículos 70 a 82 la *Legislación de la Federación*, ante este vacío se debe estar al Reglamento conjunto de los ministerios federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO*), cuya versión entró en vigor el 1 de septiembre de 2000 y fue modificada el 1 de junio de 2024. El artículo 42.4 GGO establece que los proyectos de ley del Gobierno federal²⁷ deben elaborarse conforme al *Manual de formalidades jurídicas publicado por el Ministerio Federal de Justicia y las recomendaciones formuladas por el Ministerio Federal de Justicia en casos concretos se aplican a la forma jurídica de los proyectos de ley*²⁸. Con el objetivo de simplificar tanto el proceso de elaboración normativa como el acceso a la legislación vigente, en febrero de 2019 el Gobierno federal puso en marcha el portal electrónico *www.LegistiK.de*, que reúne toda la normativa sobre técnica legislativa, facilitando así su aplicación y consulta.

En la actualidad, las normas que regulan la técnica legislativa en Alemania son las siguientes:

- Reglamento conjunto de los ministerios federales en su versión de 2011, pero se permite la consulta de las versiones anteriores 2009, 2006 y 2000 (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO*).

- Manual para la elaboración de disposiciones legales y administrativas en su versión de 2012, si bien se permite el acceso a la versión anterior de 1992 (*Handbuch zur Vorbereitung von Rechts und Verwaltungsvorschriften*).

²⁷ *Gesetzesvorlagen der Bundesregierung*.

²⁸ *Für die rechtsförmliche Gestaltung von Gesetzentwürfen gelten das vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit und die vom Bundesministerium der Justiz im Einzelfall gegebenen Empfehlungen*.

- Manual de formalidades jurídicas publicado por el Ministerio Federal de Justicia en su versión de 2024, se permite el acceso a las versiones anteriores de los años 2008, 1999 y 1991 (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit-HdR*).

- Reglamento conjunto de los ministerios federales I + II en la versión de 1969 y 1958 (*GGO vor 2000: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien I + II*).

- Reglamento conjunto de los ministerios del Reich I + II anteriores a 1945, se añaden las versiones de 1926 (GGO I) y 1924 (GGO II) (*GGO vor 1945: Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien I + II*).

El portal electrónico no recoge ni enlaza con las recomendaciones citadas en el artículo 42.4 GGO²⁹.

2.2 Concepto

La Real Academia Española define la técnica legislativa como el «estudio de las distintas técnicas que permiten dotar a un ordenamiento jurídico de coherencia, unidad y seguridad, así como de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas». Si bien todo intento para definir conceptos jurídicos indeterminados presenta una inevitable imprecisión, la técnica legislativa constituye algo más que una simple noción teórica. Esta disciplina se ocupa de la estructuración y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas (*legal drafting*), estableciendo un nexo esencial entre el principio de seguridad jurídica y el Estado de Derecho. En segundo lugar, debe destacarse que la evaluación normativa (en sus dos modalidades, *ex ante* y *ex post*) también forma parte del ámbito de la técnica legislativa. No obstante, este componente no fue incorporado en las directrices normativas aprobadas en 2005.

La técnica legislativa debe ser objeto de consideración prioritaria en todo Estado avanzado comprometido con la mejora de la calidad normativa. En consecuencia, aquellos ordenamientos que no integren ni apliquen los principios y estándares del Estado de Derecho difícilmente podrán desarrollar una legislación que atienda adecuadamente a los criterios técnicos de elaboración normativa³⁰. En segundo lugar, la vinculación entre la técnica legislativa y el principio de seguridad jurídica es consustancial y no se puede entender uno sin el otro. En nuestro sistema jurídico, el artícu-

²⁹ Se puede consultar su texto en el siguiente enlace:

https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/Teil_IV_Vertiefte_Betrachtung/1_Anforderungen/1_Anforderungen_node.html

³⁰ Santaolalla López, F (2010). Técnica normativa estatal, en especial, las nuevas directrices del Consejo de Ministros. En García Mexía y Rodríguez-Arana (coords.): *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Madrid: CEU ediciones, p. 147.

lo 9.3 CE³¹ incorpora el principio de seguridad jurídica en toda actuación de los poderes públicos y ha matizado el Tribunal Constitucional que es la «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (STC 27/1981, de 20 de julio). En el caso concreto, y en conexión con la técnica legislativa el Tribunal Constitucional ha manifestado que «el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no (...) provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1990, de 15 de marzo).

2.3 Objetivos

De lo expuesto se deduce que la finalidad de la técnica legislativa se reduce a tres campos de actuación:

- La composición y redacción de las leyes y de otras disposiciones normativas (*legal drafting*),
- Los rasgos que deben observarse en el lenguaje legal (*legal writing*).
- La evaluación *ex ante* y *ex post* de las disposiciones normativas y de las políticas públicas.

Siguiendo la clasificación previamente expuesta, la técnica legislativa alude tanto a la forma externa como a la estructura interna de la norma jurídica. Esta concepción integral permite que la belleza formal, visible a simple vista, anticipe un contenido ordenado y preciso, en el que se distingan niveles superpuestos que abarcan desde el título hasta los párrafos de los artículos. Para alcanzar dichos objetivos, las directrices no deben limitarse únicamente a aspectos estructurales o formales, porque deben también asegurar que el contenido normativo responda a una adecuada división interna. Esta debe organizar las ideas de una forma ordenada y ajustada a la finalidad perseguida, pero garantizando claridad, coherencia y plenitud.

³¹ Los principios que se enuncian en el artículo 9.3 CE son los siguientes: el principio de legalidad, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En segundo lugar, el lenguaje jurídico es la pieza que permite juntar el contenido de la norma jurídica con el destinatario final, principalmente la ciudadanía, sin perjuicio de los operadores jurídicos en su función técnica, quienes poseen un conocimiento más profundo del lenguaje legal. Al igual que sucede con el *legal drafting*, las normas y directrices de técnica legislativa deben incorporar referencias explícitas a aspectos fundamentales del lenguaje jurídico aplicable. En términos generales, las disposiciones normativas deben redactarse utilizando un lenguaje claro y preciso, empleando la lengua oficial del territorio en cuestión. En aquellos territorios donde coexistan varias lenguas oficiales, debe garantizarse que el contenido normativo se traduzca con fidelidad en ambos sentidos, asegurando así una correspondencia efectiva y simétrica entre las versiones lingüísticas³². Por otro lado, el uso del lenguaje técnico no debe ser excesivo, ya que ello podría comprometer la finalidad comunicativa de la norma. El lenguaje debe ser culto y preciso, pero también accesible, evitando cualquier manifestación vulgar o innecesariamente compleja, y deberá respetar las normas gramaticales, ortográficas y semánticas previamente establecidas.

Se desprende de lo anterior que la finalidad última de la técnica legislativa es garantizar una legislación clara y eficaz³³, cuya formulación refuerce el principio constitucional de seguridad jurídica y que también contribuya a reducir la litigiosidad. Una norma bien elaborada proporciona mayor certidumbre tanto a los ciudadanos como a los operadores jurídicos, facilitando su comprensión y aplicación.

La unidad y coherencia del ordenamiento jurídico constituye otro de los aspectos fundamentales analizados por la doctrina³⁴. Se sostiene que un sistema normativo no debe limitarse a ser completo y a asegurar la publicidad de las normas, sino que debe también estar orientado a la resolución eficaz de los conflictos jurídicos para los que fue diseñado. Esta exigencia se justifica en la medida en que los ciudadanos están obligados a ajustar su conducta conforme al Derecho, lo que presupone un conocimiento previo, claro y accesible del mismo. Por consiguiente, debe evitarse en lo posible la promulgación de normas cuya formulación resulte ambigua, oscura o de difícil aplicación práctica, porque estas características atentan directamente contra la previsibilidad y la eficacia del sistema jurídico.

³² Se está pensando en las comunidades autónomas y en el trabajo que desarrolla en este sentido la Unión Europea.

³³ Para un mayor estudio se recomienda el trabajo de García-Escudero Márquez, P. (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, p. 122.

³⁴ SÁINZ MORENO, F. *et alii* (2004). *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Madrid: Civitas.

III. LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En los apartados precedentes se ha destacado la relevancia que, en la actualidad, revisten las directrices de técnica legislativa como instrumento fundamental para alcanzar una mayor calidad normativa. Asimismo, se ha abordado el surgimiento de la técnica jurídica desde una perspectiva comparada, incluyendo tanto el modelo de la Unión Europea, la de otros Estados comunitarios y no comunitarios, como los antecedentes del ordenamiento español. En este contexto, se realiza un análisis de las directrices normativas, con especial atención a su naturaleza jurídica, estructura y contenido.

3.1 Regulación vigente en el Derecho español

Las directrices legislativas de 1991 estuvieron en vigor catorce años tiempo más que suficiente para sellar un aumento en la calidad de los textos normativos y valorar, por parte de algunas comunidades autónomas, sobre la necesidad de incorporar una normativa complementaria interna.

La contribución del Consejo de Ministros se canalizó, en este sentido, hacia la necesidad de dotar a las directrices de un nuevo marco normativo, con el objetivo de adaptarlas a los desafíos contemporáneos, y también para subsanar las deficiencias y lagunas que el texto de 1991 había evidenciado con el paso del tiempo. Durante ese tiempo, la técnica legislativa recibió un impulso significativo, tanto desde el ámbito doctrinal como desde la práctica parlamentaria, lo que permitió reforzar los fundamentos sobre los que se asentaba. En este contexto, resultaba imprescindible revisar y actualizar las directrices, a fin de alinearlas con las exigencias actuales en materia de calidad normativa. La derogación de las directrices de 1991 se formalizó mediante la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, que dio publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio del mismo año, por el que se aprobaron las nuevas directrices de técnica normativa.

Las directrices de 1991 marcaron un hito en el derecho español, al representar el primer esfuerzo sistemático por establecer criterios formales y estructurales aplicables

a los anteproyectos de ley. Aunque su contenido resultó limitado y algunas de sus disposiciones fueron técnicamente cuestionables, su valor fue indudable, al conformar una base sobre la cual construir futuras mejoras, nutridas por las aportaciones de la doctrina especializada y por la experiencia comparada, tanto en el contexto europeo como en otros ordenamientos nacionales.

Con el objetivo de subsanar errores y deficiencias detectadas en la práctica normativa, las directrices se dirigen a todos los órganos colegiados del Gobierno. En lo que respecta a su ámbito material, las directrices se aplican a «anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el “Boletín Oficial del Estado”» (art. 2). La reformulación de las Directrices de Técnica Legislativa en 2005 supuso una ampliación significativa de su ámbito de aplicación. Se abandonó la restricción previa que las limitaba exclusivamente a los anteproyectos de ley, extendiéndose ahora también a los proyectos de real decreto, real decreto-ley y real decreto legislativo. Además, se incorporó una cláusula de carácter abierto en el inciso final, con el objetivo de permitir que las directrices resulten de aplicación «a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el “Boletín Oficial del Estado”». Esta ampliación del marco normativo refuerza la vocación generalista y transversal de las directrices, consolidándolas como instrumento esencial para garantizar la calidad técnica y formal del conjunto de la producción normativa del Gobierno.

En la actualidad, el marco normativo en materia de técnica legislativa no se agota en las Directrices de 2005. Por el contrario, la evolución normativa ha sido continua, con el objetivo de reforzar y consolidar los estándares de calidad normativa. Este proceso ha propiciado la aprobación de diversos textos complementarios que han venido a enriquecer y actualizar el contenido técnico inicialmente recogido en las directrices. Entre estos instrumentos normativos, cabe destacar los siguientes, representados de forma cronológica:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (extracto: arts. 5, 8, 9, y Título V. De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno –arts. 22 a 28–).

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (extracto: Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones –arts. 127 a 133–).

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (extracto: Disposición final tercera. Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
- *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* (MAIN).

De lo anterior se observa que las directrices de técnica legislativa no se agotan con la regulación de 2005, sino que requieren un desarrollo específico en función de la normativa dictada y de otras disposiciones generales que han venido a complementar su contenido. Entre estas se incluyen la regulación del Plan Normativo Anual, su correspondiente informe de evaluación, y la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Asimismo, destaca la creación de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, regulada mediante Real Decreto, cuya función se orienta tanto a la evaluación previa (*ex ante*) como posterior (*ex post*) de las disposiciones jurídicas. Este conjunto de instrumentos se ve reforzado por la Guía Metodológica denominada MAIN, que establece las pautas para valorar el impacto normativo y redactar la Memoria correspondiente, en la que deben incluirse los proyectos normativos previstos.

3.2 Naturaleza jurídica

El primer rasgo destacable tanto de las directrices normativas de 1991 como de las de 2005 es su carencia de fuerza normativa en sentido estricto. Aunque fueron publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» y entraron en vigor al día siguiente de su publicación, su naturaleza jurídica es esencialmente orientadora. No obstante, ello no impide reconocer su notable incidencia en el proceso de elaboración normativa, ya que constituyen un referente técnico imprescindible cuya observancia influye directamente en la calidad¹.

Es cierto que la ausencia de fuerza normativa no se deduce de forma explícita del contenido de las directrices; sin embargo, tanto en las de 1991 como en las de 2005 se emplean términos que reflejan claramente su carácter no vinculante. Entre estos destacan expresiones como «acuerdo», «directrices» y «herramienta», que no comportan un efecto obligatorio frente a terceros. En consecuencia, su eficacia se proyecta únicamente *ad intra*, es decir, en el ámbito interno de la Administración.

Desde una perspectiva material, su aplicación se circunscribe a lo previsto en el artículo 2 de las directrices. En el plano formal, están dirigidas a todos los órganos

¹ Como se ha señalado, el artículo 2 que trata del «ámbito de aplicación», dispone: «Las Directrices se aplicarán a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el “Boletín Oficial del Estado”».

colegiados del Gobierno, a las actuaciones de las Cortes Generales y a la Administración General del Estado. Cabe recordar que la fuerza normativa, en el ordenamiento jurídico español, se extiende, con las limitaciones derivadas del régimen competencial de las comunidades autónomas y de los entes locales, a los supuestos específicamente descritos por la legislación vigente.

Para dar mayor sustento a la tesis anterior, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, limita en el artículo 24 la «forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros», donde el apartado primero en su letra c) establece que entre las decisiones del Gobierno están los «Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto». Hemos venido señalando que las directrices normativas de 2005 se aprobaron por el Consejo de Ministros en su reunión del día 22 de julio de 2005 a propuesta de la Ministra de la Presidencia y previo dictamen del Consejo de Estado (art. 24.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). Por otra parte, el artículo 3 dispone una colaboración con las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes ministerios por parte de la Dirección General del Secretariado del Gobierno, que se encargan de prestar colaboración y de velar por la correcta aplicación de las directrices.

Por otra parte, el dictamen del Consejo de Estado² (número de expediente 621/2004) hace referencia a un «carácter no estrictamente prescriptivo sino orientador de las directrices», al entender que estamos ante la adopción de criterios técnicos que lo único que pretenden es homogeneizar la estructura y la forma de las normas jurídicas. Pero esa ausencia de vinculación no resulta del todo absoluta, por-

² Se puede consultar su contenido en el siguiente enlace:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-621>

Recordamos que la intervención del Consejo de Estado en el campo de la técnica normativa no se limita al dictamen anterior, sino que la labor ha resultado constante, según recuerda el dictamen 621/2004: «El Consejo de Estado ha dedicado su atención en numerosas ocasiones a los problemas de técnica normativa no sólo en sus dictámenes, al examinar anteproyectos de normas con rango de ley y proyectos de normas reglamentarias (1.546/94, 503/95, 4.776/97, 6.270/97, 1.446/99, 3.164/99, 3.714/99 y 1.016/2000, entre otros), sino también en sus Memorias (1980, 1981, 1983, 1985, 1990, 1992, 1993, 1999 y 2002), recomendando determinadas reglas para la elaboración de las disposiciones normativas, algunas de las cuales coinciden con las recogidas en las directrices ahora consultadas. Especial preocupación ha expresado el Consejo de Estado acerca de la profusión excesiva de normas que lleva a la dispersión y desordenada producción normativa, muchas veces fruto de la premura y de la improvisación. Como decía el dictamen 3.445/96, la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas, y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras. La Memoria de 1999 ha subrayado las ventajas que, en fase de iniciativa, de tramitación y de expedición de nuevas normas jurídicas, se siguen de la primaria ponderación de la nueva norma y de la sosegada seriedad en el proceso de elaboración, atendido el contexto del específico sector del ordenamiento jurídico al que naturalmente pertenece y en el que su inserción ha de desplegar primordialmente los efectos queridos». Para un estudio más detallado se recomienda RODRÍGUEZ GIMÉNEZ, C. (2025). *Técnica normativa y Consejo de Estado*. Dictámenes de los años 2021, 2022 y 2023. Memorias de los años 2000 a 2023. Dykinson: Madrid.

que debe pasarse por su contenido en aquellos supuestos en los que se citan en el artículo 2 (*vid.* ámbito de aplicación), y porque las directrices nacen y se orientan a todos los órganos colegiados del Gobierno, a las actuaciones de las Cortes Generales, y a la Administración General del Estado.

El hecho de que las directrices hayan sido adoptadas mediante acuerdo del Consejo de Ministros y no a través de real decreto responde a la necesidad de conferirles un carácter flexible y adaptable a cada caso concreto, extremo que no se lograría si éstas se hubiesen materializado a través de un real decreto, lo que implicaría una rigidez innecesaria cuando lo que se pretende es que las directrices se apliquen de manera ágil y rápida a los casos concretos.

Lo verdaderamente relevante es que estas directrices, o cualquier otra denominación que se hubiera podido adoptar, como «reglamento interno», «recomendaciones» o «instrucciones», no se estructuren bajo disposiciones con jerarquía normativa superior. De hacerlo, se correría el riesgo de conferirles una rigidez incompatible con su finalidad operativa y técnica. Además, bajo un rango normativo superior no podrían incorporar adecuadamente aspectos relativos a la estructura de las normas ni a cuestiones de índole gramatical, ortográfica o semántica, que constituyen elementos esenciales de la técnica legislativa.

3.3 Estructura y contenido de las Directrices de técnica legislativa de 2005

Las directrices normativas han mejorado el contenido de las directrices de 1991, tanto desde una perspectiva cualitativa como cuantitativa. Este avance se materializa a través de un sistema homogéneo que contribuye a la normalización de los textos normativos y promueve el uso de un lenguaje preciso, claro y adecuado a los estándares técnicos exigibles en la elaboración legislativa³.

Por un lado, la extensión de las directrices se incrementa, pasando de 37 a 102, lo que permite incorporar aspectos novedosos que no habían sido contemplados en la versión inicial de 1991. Desde una perspectiva formal, la estructura también presenta importantes diferencias respecto de sus antecedentes: las directrices de 2005 se organizan en cinco partes, en contraste con las seis que integraban el borrador preliminar⁴.

³ Las directrices de 2005 conscientes de la importancia del lenguaje, emitieron un borrador al Instituto de la Lengua Española del CSIC, que estaba en aquel entonces bajo la dirección del profesor Miguel Ángel Garrido Gallardo, y considerando el contenido del informe, no sólo reformaron el texto de las directrices, sino que las elevaron en esta ocasión a la Real Academia Española para nuevo estudio e informe, y adoptar las nuevas sugerencias y aportaciones recibidas para adecuarlas a la gramática y a la ortografía de la lengua española.

⁴ El borrador contemplaba las siguientes partes: I. Competencia. Se refiere a la competencia de la Dirección General del Secretariado del Gobierno sobre la materia. II. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto. III. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de

La estructura actualmente vigente es la siguiente:

– Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto:

- Aspectos generales (directrices 1 a 4): división, contenido, único objeto, y reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.

- Título (directrices 5 a 9): naturaleza del título, categorización, nominación, uso restrictivo de siglas y abreviaturas, y cita del período de vigencia.

- Parte expositiva (directrices 10 a 16): inserción de índices, denominación de la parte expositiva, contenido, consultas e informes, contenidos específicos, división, y fórmulas promulgatorias.

- Parte dispositiva: disposiciones generales (directrices 17 y 18): naturaleza y lugar de inclusión.

- Parte dispositiva: sistemática y división (directrices 19 a 25): ordenación interna, división, libros, títulos, capítulos, secciones, y subsecciones.

- Parte dispositiva: artículos. Redacción y división (directrices 26 a 33): criterios de redacción, numeración, titulación, composición, extensión, división del artículo, enumeraciones, y letras de las subdivisiones.

- Parte final (directrices 34 a 43): clases de disposiciones, criterio restrictivo, criterios de prevalencia, composición, numeración y titulación, disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias, disposiciones finales, y disposiciones tipo.

- Anexos (directrices 44 a 49): ubicación y composición, referencia en la parte dispositiva, contenido, normas aprobatorias, modificación de los anexos, y división.

- Disposiciones modificativas. Especificidades (directrices 50 a 62): carácter restrictivo, tipos, restricción de las modificaciones múltiples, título, división, modificación simple, modificación múltiple, normas no modificativas que contienen preceptos modificativos, orden de las modificaciones, texto marco, texto de regulación, reproducción íntegra de apartados o párrafos, y alteraciones de la numeración original.

- Remisiones (directrices 63 a 67): naturaleza, no proliferación, uso de la remisión, indicación de la remisión, y modo de realización.

- Citas (directrices 68 a 81): cita corta y decreciente, economía de cita, cita de una serie de artículos, innecesaria mención del diario oficial, cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos

real decreto. IV. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos. V. Criterios lingüísticos generales. VI. Apéndices. Donde la parte II resultaba ser la más extensa, que a su vez quedaba desglosada como sigue: I. Aspectos generales. II. Título. III. Parte expositiva. IV. Parte dispositiva: disposiciones directivas. V. Parte dispositiva: sistemática y división. VI. Parte dispositiva: artículos. Redacción y división. VII. Parte final. VIII. Anexos. IX. Disposiciones modificativas. Especificidades. X. Remisiones. XI. Citas. De hecho, el contenido del borrador las fija en 101 directrices, mientras que en la actualidad su número asciende a 102. No obstante, y a pesar de las ligeras variaciones, la esencia del borrador se mantiene en toda su extensión.

legislativos y decretos, cita de normas autonómicas, cita de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas de Gobierno, cita de órdenes ministeriales, cita de resoluciones, cita de normativa comunitaria, cita de resoluciones judiciales, primera cita y citas posteriores, y cita del diario oficial.

– Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adopta la forma de real decreto:

- Nombramientos y ceses. Ascensos (directrices 82 a 89): nombramientos, ceses, cese previo al nombramiento, un acto, una disposición, mención del rango, circunstancias del cese, residencia de los embajadores, y fórmula promulgatoria.
- Condecoraciones (directriz 90): una disposición por condecoración.
- Reales decretos aprobatorios (directrices 91 a 94): título, parte expositiva, artículo único, y parte final.
- Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos:
- Título (directrices 95 a 96): categorización y nominación.
- Parte expositiva (directrices 97 a 98): posibilidad de inclusión y fórmula de cierre.
- Parte dispositiva (directrices 99 a 100): modelos de acuerdo y división.
- Criterios lingüísticos generales (directrices 101 a 102): lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible, y adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.
- Apéndices: uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, uso específico de siglas, y denominaciones oficiales, países, comunidades autónomas, instituciones básicas de las comunidades autónomas, provincias, islas, municipios, y organismos oficiales.

3.4 Otras normas jurídicas que regulan la técnica legislativa

Como se ha señalado previamente, la normativa en materia de técnica legislativa no se agota dentro de las directrices de 2005. Por el contrario, se han visto complementadas por una serie de disposiciones posteriores que forman parte del marco regulador de la actuación legislativa del Gobierno y de la Administración Pública. Estas normas también abarcan aspectos esenciales vinculados a la evaluación normativa y al análisis del impacto regulatorio, consolidando así un sistema normativo integral orientado a la mejora de la calidad legislativa.

La técnica legislativa del Gobierno se circunscribe a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en los artículos 5, 8, 9, y al Título V, De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, que comprende los artículos 22 a 28. De manera adicional, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por medio de la disposición final tercera, ha modificado los preceptos señalados de la Ley del Gobierno.

El Consejo de Ministros constituye el principal órgano colegiado del Gobierno y asume las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sin perjuicio de que no se abordará aquí un análisis exhaustivo de todas sus funciones, conviene destacar que le corresponden atribuciones de especial relevancia constitucional y competencias de naturaleza legislativa, que inciden directamente en el proceso de formación normativa⁵, entre las que se ubica la aprobación de las directrices normativas de 2005 en conexión con el artículo 24.1.d) de la Ley 50/1997. En segundo lugar, corresponde al Gobierno la aprobación del Plan Anual Normativo, el cual debe recoger las iniciativas legislativas y reglamentarias previstas para el ejercicio siguiente. La aprobación del Plan Anual Normativo se realiza con carácter anual, y corresponde al Ministerio de la Presidencia elevar la propuesta al Consejo de Ministros antes del 30 de abril. En aquellos supuestos en los que se pretenda tramitar una iniciativa normativa no incluida en el Plan Anual Normativo, o cuando existan razones que justifiquen su tramitación urgente, deberá motivarse dicha circunstancia en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Finalmente, y también a propuesta del Ministerio de la Presidencia, el Consejo de Ministros deberá aprobar, antes del 30 de abril de cada año, el informe anual relativo al grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo correspondiente al ejercicio anterior.

La Ley 39/2015, dedica su Título VI, De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, comprendido entre los artículos 127 y 133, al desarrollo de los principios de naturaleza constitucional que deben regir la actuación normativa de la Administración Pública. Entre estos principios, se refuerzan los de jerarquía normativa, publicidad de las normas y buena regulación. Asimismo, se incorporan importantes novedades en materia de participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa. En particular, se establece como requisito preceptivo, y con carácter previo, la obtención de la opinión de los ciudadanos y de las empresas acerca de los problemas que se pretende abordar mediante la actuación normativa.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la Ley introduce mejoras sustanciales tanto en la planificación normativa *ex ante* como en su evaluación *ex post*. En cuanto a la planificación previa, se establece la obligación de todas las Administraciones Públicas de publicar su Plan Anual Normativo, que deberá incluir las iniciativas normativas con rango legal o reglamentario previstas para el ejercicio siguiente. Por su parte, la evaluación posterior se orienta a comprobar los resultados obtenidos tras la

⁵ Conviene señalar que «la iniciativa legislativa del Gobierno se configura como la fórmula ordinaria frente al proclamado carácter residual que ofrecen los procedentes de otros sujetos», y continúa la autora indicando que «ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política del gobierno (art. 97 de la Constitución), y de que la Ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral». GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2000). *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid: CEP. Recordamos que al Gobierno no sólo le corresponde el ejercicio de la iniciativa legislativa, sino la potestad reglamentaria, y que el artículo 26 de la Ley 50/1997 regula el procedimiento para la elaboración de normas con rango de ley y reglamento, debiendo observar en cada supuesto el contenido de las directrices normativas.

entrada en vigor de las disposiciones, valorando la proporcionalidad entre los costes, beneficios y cargas derivados de su aplicación.

Si bien la evaluación y el control *ex ante* y *ex post* se encuentran previstos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, su desarrollo normativo ha sido completado mediante disposiciones posteriores de carácter reglamentario.

La primera de estas normas es el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. Este real decreto concreta y amplía el mandato contenido en el artículo 25 de la Ley 50/1997, atribuyendo al Consejo de Ministros la aprobación del Plan Anual Normativo. Asimismo, regula el procedimiento para la elaboración tanto del Plan Anual Normativo como del Informe Anual de Evaluación Normativa, estableciendo los criterios que determinan qué normas deben ser objeto de evaluación. Para ello, se crea una junta interministerial con la denominación de Junta de Planificación y Evaluación Normativa, adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. Esta Junta tiene encomendadas funciones esenciales, como la elaboración de los proyectos del Plan Anual Normativo y del correspondiente Informe Anual de Evaluación, consolidando un mecanismo institucional de coordinación y mejora de la calidad normativa.

En segundo lugar, debe mencionarse el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, norma que derogó expresamente el anterior Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. Esta nueva regulación parte de las orientaciones normativas dictadas por la Unión Europea⁶ y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y representa una mejora sustancial respecto del marco anterior, que marcó el inicio en España de una cultura administrativa centrada en el análisis y evaluación de las políticas públicas. El real decreto incorpora avances significativos en materia de técnica legislativa y adapta su contenido a los principios constitucionales y de buena regulación, poniendo especial énfasis en los principios de necesidad y eficacia. A través de un análisis riguroso de los efectos normativos, se refuerza la calidad del proceso legislativo y se promueve una elaboración normativa más eficiente y fundamentada. Esta regulación respeta el principio de transparencia y fomenta una reducción de las car-

⁶ En el marco de la Unión Europea son dos las normas que fueron consideradas en la redacción del Real Decreto: 1. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea*; 2. Publicación de la Comisión Europea de un *Paquete de Mejora Normativa (Better Regulation Package)*, el 19 de mayo del 2015; 3. *Normativa inteligente en la Unión Europea* de 8 de octubre de 2010, y; 4. *Programa Europeo de Reducción de Cargas (Administrative Burden Reduction)* de 12 de febrero de 2007. Mientras que la OCDE parte de la siguiente: 1. Recomendación sobre política normativa y gobernanza de 2012 y en su informe emitido en 2014 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, que parte Recomendación del Consejo para *Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* del año 1995

gas administrativas, en consonancia con los objetivos perseguidos por una legislación orientada a resultados, más clara y accesible para la ciudadanía.

El tercero de los instrumentos normativos a considerar es el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Su finalidad es regular el funcionamiento de ese órgano, integrado en la Administración General del Estado, cuya misión principal consiste en promover la coordinación y elevar la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Por último, debe mencionarse la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, comúnmente conocida como MAIN. Este documento tiene por objeto establecer las pautas para llevar a cabo el análisis de impacto normativo y redactar la Memoria correspondiente a los proyectos normativos. La Guía se caracteriza por su flexibilidad, lo que permite adaptar su aplicación a las particularidades de cada caso concreto, en función de la naturaleza y trascendencia de los efectos que pueda generar la aprobación de una norma.

Conviene subrayar que la Guía no constituye una norma jurídica en sentido estricto, ya que carece de fuerza vinculante. Su propósito es más bien técnico y orientador: proporcionar un marco metodológico lo más completo posible para asegurar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aborde con exhaustividad los aspectos sustantivos y formales que deben valorarse en la tramitación normativa.

3.5 Cuestionarios y formas afines

Los cuestionarios (*Check liste* o *Prüffragen*⁷) son herramientas técnicas orientadas a prevenir y corregir defectos normativos desde las fases iniciales del proceso legislativo, incluida la etapa de conciencia de creación, hasta las fases de control y evaluación *ex post*. Estos instrumentos se articulan en torno a un catálogo de preguntas que contribuyen a reforzar la calidad normativa y a garantizar la seguridad jurídica⁸.

⁷ Se empezaron a utilizar en la Ciudad Libre de Hamburgo en 1975: *Prüffragen zu Zielen, Auswirkungen und Durchführbarkeit von Vorschriften, Senatsamt für den Verwaltungsdienst Hamburg*.

⁸ Pleno. Sentencia 46/1990, de 15 de marzo (BOE núm. 85 de 9 de abril de 1990): «Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo» (FJ 4).

Su utilización se ha extendido tanto en el ámbito del sector público como en el sector privado. No obstante, no existe un modelo único de cuestionario, porque su contenido y formulación varían en función de cada Administración Pública o Gobierno. A pesar de esta diversidad formal, todos comparten un mismo objetivo esencial: perfeccionar la calidad normativa y contribuir a la mejora del ordenamiento jurídico.

Los cuestionarios constituyen una parte fundamental de la técnica legislativa, y aparecen en España como resultado de los trabajos previos del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) auspiciado por el Centro de Estudios Constitucionales (CEC), aprobando el Consejo de Ministros dos documentos:

– *Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos*, que se elevan al Consejo de Ministros, aprobado el 26 de enero de 1990, cuyo contenido se extiende a los anteproyectos de ley y reglamentos de ejecución de las leyes⁹, pero el cuestionario se limita a la necesidad normativa, repercusiones jurídico-institucionales y los efectos sociales y económicos.

– *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas el 18 de octubre de 1991, y sustituidas por las de 22 de julio de 2005.

En la actualidad, y tras la derogación del Real Decreto 1083/2009, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo está prevista en las siguientes disposiciones normativas:

– El artículo 25 de la Ley 50/1997 impone la obligación de justificar la propuesta normativa no incluida en el Plan Anual Normativo por medio de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

– Mientras que el artículo 26, del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamento, desarrolla las cuestiones que deben ser resueltas con carácter previo:

- Problemas que pretende solucionar.
- Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Objetivos que persigue.
- Soluciones alternativas regulatorias o no regulatorias.

Así como el contenido que se incluirá en la Memoria:

- Oportunidad de la propuesta, justificando la necesidad de su aprobación.
- Alternativas regulatorias, y los efectos de no aprobar ninguna regulación.
- Contenido y análisis jurídico, con especial referencia al derecho nacional y de la Unión Europea.
- Listado de las normas que quedarán derogadas.
- Análisis sobre la adecuación de la norma, prestando atención al nivel competencial.

⁹ Su contenido nunca fue publicado oficialmente.

- Impacto económico y presupuestario, en el que se desglosará la aplicación por sectores, colectivos y agentes afectados por la norma, también se incluirá el efecto sobre la competencia, unidad de mercado, la competitividad, y el Test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

- Identificar las cargas administrativas, y el desglose de su coste por parte de la Administración y de la ciudadanía, con especial mención del impacto en las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género, sobre la perspectiva de la eliminación de desigualdades, y el objetivo de la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

- Resumen de las aportaciones recibidas en el trámite de consulta.

- Impacto por razón de cambio climático.

- Se permite que a criterio del órgano proponente se puedan incluir otros parámetros distintos de los anteriores.

Como crítica relevante, cabe señalar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo no contempla de forma expresa dos elementos esenciales: la calidad técnica y el rango de la propuesta normativa, aunque estos aspectos son valorados por el Ministerio de la Presidencia, una vez recibida la Memoria, con el fin de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Dentro del conjunto de normativa complementaria, el Real Decreto 286/2017, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, establece en su artículo 3 los criterios que deben considerarse para la evaluación analítica del Plan Anual Normativo. Estos criterios amplían los previstos en la Ley 50/1997, y permiten una valoración más completa y precisa de la actividad normativa programada.

- Coste o ahorro presupuestario para la Administración General del Estado.

- Incidencia relevante sobre derechos y libertades constitucionales.

- Conflictividad previsible entre comunidades autónomas.

- Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.

Por su parte, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, incorpora algunos aspectos novedosos frente a la normativa anterior¹⁰:

- Resulta preceptiva la incorporación de un preámbulo o exposición de motivos, pero se incide en la adecuación de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015 y de los principios de necesidad, eficiencia y proporcionalidad.

- La referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma.

¹⁰ El Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, deroga el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que a su vez procede con la derogación de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 4 de febrero de 1980 sobre nor-

- Descripción de la tramitación y consultas.
- Evaluación *ex post*.

A su vez, el Real Decreto 931/2017, introduce la posibilidad de elaborar una Memoria del Análisis de Impacto Normativo en formato abreviado. Esta modalidad sólo procede cuando la propuesta normativa no presente impactos relevantes en los ámbitos contemplados, o bien cuando los impactos detectados no revistan una entidad significativa. De igual forma, puede aplicarse en los proyectos de reales decretos-leyes, conforme a lo previsto en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La memoria abreviada debe incluir determinados documentos específicos, cuya enumeración se establece reglamentariamente. No obstante, corresponde al órgano proponente justificar expresamente la procedencia de esta modalidad reducida. A tal efecto, la Guía proporcionará las indicaciones necesarias para su correcta elaboración y para asegurar que, aun en formato abreviado, se respeten los principios de buena regulación y calidad normativa, entre los que destacan los siguientes:

- Oportunidad de la norma.
- Identificación del título competencial prevalente.
- Listado de las normas que quedan derogadas.
- Impacto presupuestario.
- Impacto por razón de género.
- Otros impactos detectados que se juzguen relevantes.
- Descripción de la tramitación y consultas realizadas.

La Guía para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo establece y desarrolla los criterios sustantivos y metodológicos que deben regir su contenido, y también contempla directrices específicas para los casos en que se opte por su versión abreviada. Estos criterios deben aplicarse de forma flexible y proporcionada, atendiendo a la naturaleza y el alcance de cada propuesta normativa. Conviene insistir en que la Guía no constituye una norma jurídica en sentido estricto, ya que carece de fuerza normativa. Su función es eminentemente técnica, se trata de un documento de apoyo cuya finalidad es orientar y estandarizar el proceso de elaboración de la Memoria, sirviendo como referencia metodológica para garantizar su coherencia, suficiencia y calidad¹¹.

mas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas.

¹¹ En algunas ocasiones puede resultar excesivo el contenido de la guía porque algunos parámetros y criterios no quedan incorporados en la memoria, de ahí que incorpore una amplia gama de posibilidades que permitan ser utilizados en todos los proyectos normativos, aunque puedan resultar desechados en algunos y no en la totalidad. La esencia es dotar de instrumentos metodológicos que permitan la elaboración de la memoria, ya se trate en su versión ordinaria como simplificada.

La conexión de la Guía con el impacto normativo constituye una herramienta que permite valorar el impacto de la incidencia normativa durante todo el proceso de elaboración, de ahí que su aplicación no se limite en un marco temporal, sino que se extienda durante todo el proceso y se extienda más allá de la redacción de la Memoria. En ese sentido, la Guía permite valorar la propuesta normativa desde su idea originaria hasta su fase final¹². El resultado de la Guía es la redacción de la Memoria en la que se incluye el proyecto normativo originario, y en la que se valora la necesidad y su oportunidad, así como el impacto que tendrá en la sociedad en sus diferentes vertientes.

La autoría de la Memoria corresponde de forma exclusiva al órgano o centro proponente de la norma. En aquellos casos en los que concurren varios autores, se atribuirá a aquel que ostente la iniciativa normativa. Por otro lado, el contenido de la Memoria no sustituye ni condiciona la voluntad política, porque su función es de carácter técnico y analítico, lo que implica que permanece fuera del ámbito propio de la decisión política, aunque su contenido pueda ser valorado por los órganos impulsores.

Por último, la memoria deberá ser redactada e incorporada junto con el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, constituyéndose así en un documento esencial para la evaluación *ex ante* de una de las normas más relevantes del ordenamiento¹³.

¹² Comprende la iniciativa de propuesta normativa, oportunidad (necesidad y objetivos alternativos), contenido y análisis jurídico de la iniciativa, análisis de impacto (competencia, económico, presupuestario, de género y otros impactos que puedan resultar de interés por la norma), y el proyecto normativo.

¹³ Artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Disposición adicional segunda del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

IV. LA ESTRUCTURA LEGISLATIVA¹

4.1 La necesidad de estructurar una ley

Las directrices se inician con un conjunto de disposiciones generales relativas a la estructura que deben observar los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, real decreto-ley y real decreto. En este sentido, la primera directriz se centra en la correcta división interna de estos textos, elemento clave para garantizar su coherencia formal y sistematicidad.

La estructura primaria de una disposición normativa debe responder a criterios técnicos uniformes y estar compuesta, al menos, por los siguientes elementos básicos:

- Título.
- Parte expositiva, que en los anteproyectos de ley recibe la denominación de «exposición de motivos».
- Parte dispositiva, que incluye el articulado y la parte final.

La descripción anterior responde a una lógica técnica fundada, porque toda disposición normativa requiere de una estructura externa coherente con la naturaleza jurídica de la norma y con el contenido que se pretende regular. En este sentido, la técnica legislativa impone la necesidad de ajustar el contenido normativo al objeto que se pretende ordenar, evitando incluir en el texto disposiciones ajenas o inconexas, salvo que exista una justificación específica.

Una excepción a esta regla la constituyen las denominadas «leyes ómnibus», que integran múltiples materias en una única norma. En estos casos, la necesidad de tal

¹ La configuración de este epígrafe se inspira en las Directrices de Técnica Normativa y en la sistematización de Piedad García-Escudero expuesta en *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* y en su *Manual de técnica legislativa*.

acumulación debe ser expresamente justificada en el preámbulo, donde se explicita la razón sistemática de su configuración.

Por esta razón, la homogeneidad material constituye un principio fundamental de la técnica legislativa, en tanto contribuye a garantizar la coherencia interna del texto y su adecuación al fin perseguido, favoreciendo su interpretación, aplicación y control.

El principio de homogeneidad, concebido como un criterio deseable en la elaboración normativa, encuentra reconocimiento también en otros ordenamientos jurídicos comparados². El principio no debe interpretarse como un dogma absoluto, más bien como una pauta técnica que admite excepciones justificadas. En efecto, la heterogeneidad normativa puede resultar admisible cuando el legislador se ve en la necesidad de recurrir a normas de carácter multisectorial. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011, de 13 de septiembre, aclara que no existe en la Constitución un límite, ni expreso ni implícito, que prohíba la heterogeneidad legislativa. El único límite que se establece en esta materia se encuentra en el artículo 5.2.c) de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que exige la unidad de materia como condición para la admisibilidad de las propuestas legislativas de iniciativa ciudadana³. Por tanto, si bien la homogeneidad contribuye a la claridad y sistematicidad del texto legal, su flexibilización puede estar justificada en función del objeto y alcance de la norma, siempre que se respeten los principios constitucionales y las exigencias de calidad normativa.

El análisis del contenido normativo, atendiendo al principio de homogeneidad y a sus excepciones, exige que su regulación sea completa desde un punto de vista material. Así lo establece la directriz tercera, al indicar que el objeto de la norma debe ser único en la medida de lo posible, con el propósito de evitar la dispersión normativa, la cual compromete el principio de seguridad jurídica y da lugar a un fenómeno de fragmentación o peregrinaje jurídico por parte de los operadores. Ello no impide que determinadas materias, como las de naturaleza general presupuestaria, puedan incluir aspectos diversos en una única disposición. Aunque se pueda cuestionar la idoneidad de este mecanismo para establecer, por ejemplo, un gravamen con vocación

² *Principle of relevancy* (Reino Unido: *House of Commons*), *Sachzusammenhang* (Alemania: *Bundestag*).

³ STC 136/2011, de 13 de septiembre: «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa '[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí' [artículo 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido» (FJ 3).

de permanencia, tal integración no supone una vulneración constitucional. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 65/1990, de 5 de abril (FJ 3), al afirmar que la cuestión incide exclusivamente sobre el contenido material de la ley y no sobre su validez formal.

Por otra parte, la misma directriz precisa que los reglamentos de desarrollo de una ley deben tener un contenido completo y no parcial, de modo que no se admiten reglamentos sucesivos o fraccionados. La finalidad es que el reglamento recoja de forma íntegra la normativa necesaria para la aplicación de la ley que ejecuta, garantizando así la unidad y claridad del marco reglamentario.

El hecho de que la regulación normativa pueda realizarse por partes no significa que este método sea el más idóneo en todos los casos, ni implica, por otro lado, que su uso esté prohibido. Se trata, en última instancia, de una decisión que corresponde exclusivamente al legislador, quien debe valorar, en función de las circunstancias, si resulta procedente una normación unitaria o fragmentada.

La posibilidad de legislar de forma escalonada o de optar por la no regulación sobre determinadas materias no puede ser restringida salvo en los supuestos expresamente previstos por la norma jurídica aplicable o por mandato constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en una de sus primeras sentencias, admitió la normación parcial cuando así se dispone en la norma de habilitación⁴. Posteriormente, ha reiterado que el legislador es soberano y le corresponde decidir si legisla o no, y en caso afirmativo, si lo hace de manera unitaria o por partes⁵. Incluso cuando exista una obligación de legislar derivada del texto constitucional, no se impone necesariamente una regulación íntegra e

⁴ STC 5/1982, de 8 de febrero: «La interdicción de una normación parcial de determinada materia implicaría, sin duda, una norma excepcional que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida» (FJ 1)

⁵ STC 72/1984, de 14 de junio: «Tampoco puede aceptarse, para justificar, en estos momentos, una Ley Electoral parcial lo que este Tribunal dijo en su Sentencia de 8 de febrero de 1982. Es cierto que allí se dijo que «la interdicción de una normación parcial de determinada materia» implica excepción que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida. Sin embargo, la referida afirmación se hizo en relación con la disposición adicional cuarta y la disposición transitoria sexta cinco, inciso final, del Estatuto de Cataluña, según el cual mientras la Generalidad no aprueba el Estatuto de los Funcionarios serán de aplicación los Estatutos del Estado vigente en la materia, para señalar que la competencia en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Generalidad no tenía que ser ejercitada de una sola vez. La afirmación ha de mantenerse con carácter general. En todos los casos en que el legislador es soberano y le corresponde la decisión de legislar o de no legislar nada le impide que la normación de una determinada materia se lleve a cabo por partes. Lo mismo puede decirse en aquellos casos que el legislador sea una obligación impuesta por la Constitución. Si la Constitución no establece lo contrario —y lo contrario ha de entenderse siempre excepcional—, corresponde a la oportunidad política decidir si la legislación. Se hace por partes o de una sola vez. Sin embargo, no puede aplicarse el mismo criterio a aquellos otros casos en que por las razones que fueran la Constitución establezca la unidad de legislación para una sola materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazadas y próximas entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente» (FJ 5).

inmediata, salvo que así lo exija expresamente la norma constitucional o resulte imprescindible para alcanzar la finalidad perseguida. Por tanto, la posibilidad de acometer reformas normativas de forma sucesiva o escalonada se mantiene dentro del margen de libertad legislativa, siempre que se respeten los principios de coherencia, completitud y seguridad jurídica.

La segunda directriz de técnica legislativa se ocupa del contenido normativo y establece un orden lógico de observación. Este orden no debe interpretarse como una secuencia obligatoria o escalonada, sino como un conjunto de reglas independientes que guían la coherencia interna del texto legal. En términos generales, la directriz propone que, cuando sea posible, lo general preceda a lo particular; lo abstracto, a lo concreto; lo ordinario, a lo excepcional; y el contenido sustantivo, al procesal. Esta secuencia responde a una lógica sistemática que facilita la comprensión y aplicación del texto normativo. Sin embargo, estos parámetros no siempre se presentan de forma simultánea ni se aplican de manera rígida. En la práctica legislativa puede suceder que el contenido general quede recogido en una ley, mientras que el particular se desarrolle mediante reglamento. También resulta posible que el legislador opte por regular primero aspectos materiales, y posteriormente, en una norma distinta o en una modificación legislativa, incorpore los elementos procesales correspondientes. Así, la directriz proporciona criterios valiosos para estructurar las disposiciones normativas de manera coherente y ordenada, permitiendo que la norma refleje una lógica interna ajustada a sus fines, sin perjuicio de las excepciones justificadas por razones de técnica normativa o sistematización jurídica.

- De lo general a lo particular.
- De lo abstracto a lo concreto.
- De lo normal a lo excepcional.
- De lo sustantivo a lo procesal.

Como se ha señalado previamente, las disposiciones normativas pueden ser objeto de modificación durante su vigencia, como manifestación de la voluntad del legislador. Esta técnica de modificación legislativa puede adoptar principalmente dos formas diferenciadas. La primera consiste en una modificación *ad hoc*, cuando la finalidad principal del nuevo texto normativo consiste en alterar uno o varios preceptos concretos de una norma previamente vigente. La segunda modalidad se produce cuando la modificación tiene carácter excepcional y se incorpora dentro de las disposiciones finales de una nueva norma, sin que este sea su objeto principal. En ambos casos, la modificación debe formularse de forma expresa, precisa y transparente. Es decir, se debe identificar con claridad el precepto o los preceptos que se modifican, así como el contenido exacto del texto que los sustituye. Esta exigencia responde a los principios de seguridad jurídica, certeza normativa y buena técnica legislativa, que exigen evitar la ambigüedad, la derogación tácita y la superposición normativa innecesaria.

4.2 Título

Toda disposición normativa debe contar con un título que exprese, de forma clara, precisa, breve y completa, el objeto de la norma, así como los aspectos que en ella se regulan, prohíben, suprimen, modifican u ordenan. Este componente formal es fundamental para la correcta identificación del contenido normativo, y también para facilitar su comprensión y aplicación por parte de los destinatarios.

Este principio técnico encuentra una formulación específica en el artículo 9 de la Ley General Tributaria, donde se establece que los títulos de las normas deben ser expresivos del contenido material que integran, contribuyendo así a la transparencia y a la seguridad jurídica. La exigencia de un título preciso no es una mera formalidad, sino una garantía que permite una aproximación fiel al objeto regulado antes incluso de acceder al cuerpo normativo.

«1. Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.

2. Las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas.»

La elección permite que el título sea suficientemente completo y descriptivo con el contenido esencial de la disposición normativa⁶, similar alcance se aprecia en las directrices cuando se menciona «el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial». El título debe guardar una relación directa con el contenido de la norma, en el que deberán buscarse las palabras adecuadas y precisas que lo delimiten, y además debe de ser preciso, completo y exacto con lo que se desarrolla y finalidad perseguida.

Más allá del contenido sustantivo del título, este debe incorporar también elementos formales esenciales que permiten su correcta identificación dentro del sistema normativo. Entre ellos se encuentran la categoría normativa⁷ y la denominación jurídica que se le otorgue⁸. El título debe incluir el número identificativo de la disposición y la fecha de su aprobación o publicación. Estos datos no son meramente accesorios, porque permiten localizar de forma unívoca la norma, establecer su cronología dentro del ordenamiento y delimitar con exactitud su ámbito de aplicación y vigencia. En conjunto, estos elementos contribuyen a una mayor transparencia, accesibilidad y seguridad jurídica del sistema normativo.

⁶ Un ejemplo lo encontramos en el artículo 169 de la Constitución Política de la República de Colombia (1991) donde se reconoce: «El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, DECRETA”».

⁷ Puede ser un anteproyecto de ley, anteproyecto de ley orgánica, proyecto de real decreto legislativo, proyecto de real decreto-ley o un proyecto de real decreto.

⁸ Cuando se regule el Tribunal Constitucional, su normativa desarrolla dicho órgano constitucional, y su contenido se ceñirá a este extremo, donde su título guarda sintonía con ese alcance: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En el ordenamiento jurídico español, se ha optado por un sistema de numeración correlativa para las disposiciones normativas, basado en su categoría y orden de publicación. Este sistema implica que cada norma se numera en función de su tipo (ley, real decreto, orden ministerial, entre otras) y se acompaña de la fecha correspondiente.

La conjunción de estos elementos (categoría normativa, número y fecha) permite individualizar cada disposición de forma precisa, incluso en aquellos casos en los que la numeración pueda coincidir entre normas de diferentes años. Por medio de este mecanismo, se evita la confusión entre textos normativos y se garantiza una identificación inequívoca, facilitando su cita, consulta y referencia en el ámbito jurídico y administrativo.

Veamos un caso representativo de lo explicado:

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este caso:

- «Ley» indica la categoría normativa.
- «39/2015» refleja la numeración correlativa asignada en el año de publicación.
- «1 de octubre» precisa la fecha de adopción, que, en combinación con los elementos anteriores, permite diferenciarla de cualquier otra disposición.
- El título completo describe claramente el contenido y finalidad de la norma.

Este sistema asegura una identificación unívoca, facilita la clasificación documental y garantiza el principio de publicidad de las normas previsto constitucionalmente.

En segundo lugar, se añade un ejemplo de la necesidad de la correcta identificación normativa:

- Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.
- Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.
- Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.
- Real Decreto 2/2024, de 9 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 949/2021, de 2 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a inversiones en materia de bioseguridad para la mejora o construcción de centros de limpieza y desinfección de vehículos de transporte por carretera de ganado, así como para inversiones en bioseguridad en viveros, acometidas por determinados productores de materiales vegetales de reproducción, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El sistema español de identificación normativa contrasta con el adoptado en otros ordenamientos jurídicos, como sucede en el modelo argentino. En Argentina, las leyes se enumeran de forma secuencial desde sus orígenes, comenzando con la Ley 1, promulgada el 5 de noviembre de 1854. Esta numeración continúa sin interrupción a lo largo del tiempo, con independencia del año de aprobación. En cambio, las disposiciones reglamentarias (decretos, resoluciones y disposiciones ministeriales) sí incorporan de manera sistemática el año de su promulgación como parte de su sistema identificativo. Este método permite distinguir claramente las normas de carácter reglamentario por anualidades, aunque presenta diferencias respecto al modelo español, que opta por una codificación conjunta del número, la fecha y la categoría normativa en cada caso.

Esta comparación evidencia la diversidad de sistemas de técnica legislativa en el plano internacional, y subraya la necesidad de dotar a cada ordenamiento de herramientas propias que garanticen la claridad, seguridad jurídica y coherencia del sistema normativo.

4.3 Preámbulo

Todo acto que emane de cualquiera de los tres poderes del Estado requiere, en todo caso, una motivación⁹ que sea bastante y suficiente. Esta exigencia no se limita sólo a las resoluciones judiciales (art. 120.3 CE), sino que se extiende también a los actos legislativos. En efecto, el artículo 88 CE dispone que los proyectos de ley irán acompañados de una «exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» el Congreso de los Diputados. Esta exigencia de motivación legislativa encuentra su desarrollo normativo en el Reglamento del Congreso de los Diputados, concretamente en los artículos 109 y 110, los cuales precisan el procedimiento y los requisitos formales vinculados a dicha obligación constitucional¹⁰.

En segundo lugar, el preámbulo se distingue¹¹ de la exposición de motivos por varias razones, conforme a lo establecido en el artículo 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹²:

– La exposición de motivos de los proyectos o proposiciones de ley se presentan en las Cortes Generales, y los preámbulos se incorporan en el texto normativo y se dirigen a los ciudadanos, los poderes públicos, en su caso, y a los jueces y magistrados.

⁹ Díez PICAZO, L. M. (1993). Los Preámbulos de las Leyes, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*. Universidad de Oviedo: Oviedo, p. 197.

¹⁰ Pero sobre la exposición de motivos se estará a lo dispuesto en el punto siguiente.

¹¹ TAJADURA TEJADA, J. (1998). «Exposiciones de motivos y preámbulos». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44, p. 145.

¹² Artículo 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como preámbulo de la ley». Esta dis-

– La exposición de motivos se incluye en los proyectos y proposiciones de ley, pero la inclusión de los preámbulos resulta optativo¹³.

El preámbulo no se cita en las vigentes directrices, a diferencia de la exposición de motivos, a pesar de ello no podemos olvidar que el artículo 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados advierte que la comisión puede, siempre que lo estime oportuno, incorporar el texto de la exposición de motivos que se acompaña al proyecto o proposición de ley como preámbulo de la ley. La decisión recae en exclusividad en la comisión, permitiendo que el texto de la exposición de motivos, habiendo sufrido o no alteración por medio de las enmiendas, termine mutando a un preámbulo.

Tal como se ha señalado, las posibles soluciones son diversas:

- Rechazar la incorporación de un preámbulo en la ley.
- Incorporar un preámbulo, pero manteniendo la redacción facilitada en el proyecto o proposición de ley, o bien, y por medio de las enmiendas, otorgar una redacción nueva.

Por ello, el preámbulo es la parte expositiva de la ley que puede o no incluirse, que se ubica entre el título y el articulado, empezando su contenido con la denominación de preámbulo.

En el preámbulo, el legislador expone el contenido de la ley mediante la formulación clara de su finalidad y del objeto que se pretende alcanzar.

En este momento, el valor interpretativo del preámbulo debe ser considerado por los operadores jurídicos, conforme al artículo 3 del Código Civil. Su objetivo es claro, orientar la interpretación del texto normativo conforme a la voluntad del legislador, poniendo de manifiesto la finalidad perseguida y las medidas adoptadas para alcanzarla¹⁴.

posición establece que las enmiendas que se hubieran presentado en relación con la exposición de motivos se discutirán al final del articulado. No obstante, si la Cámara acuerda incorporarlas, dichas enmiendas se integrarán en la exposición de motivos como parte del preámbulo de la ley.

Esta previsión normativa subraya una diferencia relevante: mientras que la exposición de motivos tiene un carácter explicativo inicial, susceptible de ser modificada durante la tramitación parlamentaria, el preámbulo adquiere finalmente naturaleza normativa auxiliar, pues acompaña al texto legal publicado y refleja la voluntad legislativa de forma articulada con la norma. Así, el preámbulo se convierte en una herramienta hermenéutica útil para la interpretación de la ley, especialmente en relación con su finalidad, contexto y objetivos perseguidos.

¹³ A modo de ejemplo, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no contempla la existencia de un preámbulo, pero la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, a diferencia de la primera, sí lo regula.

¹⁴ El preámbulo de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, contiene un extenso preámbulo en el que se diferencia el objeto y la finalidad. El objeto es la eficiencia del Servicio Público de Justicia, mientras que la finalidad son las medidas que se adoptan para lograr el objetivo último de la ley.

- Los antecedentes.

El preámbulo recogerá, de forma cronológica y cuando sea necesario desde una perspectiva histórica, los antecedentes normativos, las normas derogadas o modificadas, y también los trabajos parlamentarios que han dado origen al proyecto de ley. Además, puede aludir a la necesidad de transponer una directiva europea al ordenamiento jurídico interno. El preámbulo viene a complementar la exposición de los objetivos y la finalidad de la norma, señalando la legislación anterior, explicando cómo se modifica y justificando los motivos que impulsan la nueva regulación, con el fin de hacerla más efectiva y eficiente.

- Las competencias y habilitaciones que sirven de base.

La competencia constituye el fundamento constitucional que habilita la elaboración de una disposición normativa, y debe ser invocada de forma clara y precisa. Aunque suele reflejarse en el preámbulo, nada impide que también se incluya entre las disposiciones finales¹⁵.

La importancia de su correcta formulación radica en la necesidad de motivar adecuadamente el título competencial, con el fin de evitar ambigüedades en torno a la legitimidad del desarrollo normativo, especialmente en aquellos supuestos en los que la competencia sea compartida o concurrente¹⁶.

- Resume sucintamente el contenido de la ley para una mejor comprensión, pero nunca se pueden incluir partes del texto normativo en el preámbulo.

El preámbulo puede definirse como un resumen elaborado por el legislador, que, si bien carece de fuerza normativa, posee un indudable valor interpretativo. En ningún caso puede incluir preceptos con contenido normativo, ya que su función no es

¹⁵ A modo de ejemplo, la disposición final primera, título competencial, de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, dispone: «La presente Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.3.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales». Que reitera el contenido del preámbulo: «Gozan, además, de competencias en otros aspectos de la acción exterior que también tienen consecuencias en la propia política exterior del Estado en materia de celebración de tratados internacionales y que deben ser objeto de regulación para garantizar su adecuada inserción dentro de la competencia exclusiva del Estado derivada de los artículos 97 y 149.1.3.ª de la Constitución Española».

¹⁶ Siguiendo con la disposición normativa anterior, el preámbulo señala: «Tal es el caso, por ejemplo, del derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a competencias de las Comunidades Autónomas».

prescriptiva, sino explicativa. Este resumen, necesariamente sucinto, permite apreciar el alcance, la finalidad y los objetivos que persigue la ley.

A diferencia de la exposición de motivos, el preámbulo tiene una proyección distinta, pues va dirigido a los órganos legislativos o técnicos, a la ciudadanía, a los poderes públicos y, especialmente, a los operadores jurídicos, como jueces, magistrados y funcionarios encargados de la aplicación de la norma. Esta característica facilita la interpretación adecuada del texto legal y proporciona una orientación sobre la voluntad del legislador.

Antes de abordar con detalle el valor jurídico del preámbulo, conviene señalar que no se limita a las leyes ordinarias, porque también forma parte de textos constitucionales¹⁷. En el caso de España, el preámbulo de la Constitución de 1978 carece de fuerza normativa, pero sirve como criterio interpretativo. En ese sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que el preámbulo no disfruta de un valor normativo y sin cuestionar su idoneidad, indica que «son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes» (STC 36/1981, FJ 7). Reiteración que se aprecia en otras resoluciones de fecha posterior y que ha servido para fijar una doctrina constitucional sobre la ausencia de valor normativo de los preámbulos¹⁸, pero manteniendo el valor jurídico e interpretativo¹⁹, y rechazando que esta cuestión pueda ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, porque estos procedimientos constitucionales están vetados de forma exclusiva y excluyente a las disposiciones normativas.

Cuando el preámbulo tenga una extensión considerable se aconseja la división por apartados y párrafos, permitiendo que los primeros puedan agrupar materias afines.

¹⁷ En Francia, el Preámbulo de la Constitución de 4 de octubre de 1958, reafirma el valor normativo del Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946, así como la Carta de Medio Ambiente de 2003 y la Declaración de 1789: «El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946, así como a los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003».

¹⁸ A modo de ejemplo la STC 116/1999, de 17 de junio (FJ 5): «niega a los preámbulos, o exposiciones de motivos, de las Leyes valor normativo suficiente para que sea posible articular sobre ellos una declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad, por lo que considera innecesario entrar en el examen de la alegación subsidiaria relativa al de la Ley impugnada, con remisión a la STC 36/1981 (FJ 7). Además de la STC 31/2010, de 28 de junio, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña» (FJ 7): «Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa».

¹⁹ En la interpretación se estará al contenido del artículo 3.1 CC que señala: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

4.4 Exposición de motivos

El artículo 88 CE establece la obligatoriedad de acompañar los proyectos de ley remitidos al Congreso de los Diputados con una exposición de motivos y los antecedentes necesarios, configurándose, así como una exigencia de carácter constitucional. Este mandato encuentra su desarrollo normativo en los artículos 109 y 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que concretan las formalidades y el contenido de los documentos que deben integrarse en el procedimiento legislativo²⁰.

Como se indicó, las características que diferencian a la exposición de motivos del preámbulo son dos:

- La exposición de motivos de los proyectos o proposiciones de ley se presenta en las Cortes Generales de una manera preceptiva, porque consiste en dotar de una argumentación bastante y suficiente de las razones que han motivado el proyecto o proposición.
- La exposición de motivos puede convertirse en preámbulo o bien mutar su contenido a través de una enmienda, incluso desaparecer si se rechaza la incorporación de un preámbulo.

La exposición de motivos antecede siempre al texto articulado del proyecto o proposición de ley, y en ella se recogen las razones valoradas por el proponente, ya sea el Gobierno o un grupo parlamentario, para justificar su presentación. En este sentido, la exposición de motivos cumple una función eminentemente justificativa respecto del contenido normativo que se somete a tramitación parlamentaria.

Cabe destacar que su destinatario inicial es el Congreso de los Diputados, a quien se dirige con el propósito de facilitar la comprensión de los fundamentos que sustentan la iniciativa legislativa. Por tanto, en su fase originaria, no está orientada directamente a la ciudadanía ni a los operadores jurídicos, aunque con el tiempo puede adquirir un valor interpretativo relevante.

Por otro lado, resulta posible realizar enmiendas sobre el contenido de la exposición de motivos, pero éstas se discutirán al final del articulado «si la comisión acordare incorporar dicha exposición de motivos como preámbulo de la ley» (art. 114.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). En otras palabras, la exposición de motivos está sujeta a un control parlamentario por parte de la oposición y cuando sea objeto de enmienda se discutirá bajo la forma de preámbulo de una ley cuando lo acuerde la comisión.

Desde el punto de vista material, el contenido preceptivo de la exposición de motivos no difiere sustancialmente del preámbulo, como se ha analizado anterior-

²⁰ Nótese la similitud con el artículo 74.1 de la Constitución de Grecia de 7 de junio de 1975: «Todo proyecto y toda proposición de ley estarán obligatoriamente acompañados por una exposición de motivos (...)».

mente. En términos sustantivos, debe hacer referencia a una serie de elementos esenciales, que comprenden:

- Exponer de manera clara y ordenada los motivos que han llevado al Gobierno o al grupo parlamentario a la presentación del proyecto o proposición de ley.
- Describir su contenido esencial, indicando el objeto y finalidad, y si resulta necesario incorporar un resumen sucinto, no comprenderá partes del texto articulado.
- Los antecedentes.
- Las competencias y habilitaciones

Las directrices establecen que la exposición de motivos debe evitar «las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».

Por exhortaciones y declaraciones didácticas se entienden aquellas manifestaciones que instan al poder legislativo a actuar o abstenerse, así como aquellas que persiguen una finalidad pedagógica o de divulgación conceptual, funciones que no son propias de este apartado. La exposición de motivos tiene como propósito fundamental argumentar la necesidad jurídica y política del proyecto o proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, justificando su oportunidad, contenido y alcance, y no instruir ni persuadir a través de fórmulas retóricas. En cambio, este carácter didáctico o valorativo puede estar presente en el preámbulo, cuyo destinatario no se limita a las Cortes Generales, sino que se extiende a la ciudadanía en general y a los operadores jurídicos, siendo una herramienta interpretativa relevante del texto legal.

En segundo lugar, las directrices también advierten contra el uso de declaraciones laudatorias, entendidas como elogios explícitos al Gobierno o al grupo parlamentario promotor de la iniciativa legislativa, por carecer de contenido normativo o argumentativo y resultar incompatibles con el carácter objetivo y técnico que debe presidir la exposición de motivos.

Cuando la exposición de motivos tenga una extensión considerable se aconseja la división por apartados y párrafos, permitiendo que los primeros puedan agrupar materias afines.

4.5 Fórmula promulgatoria

La fórmula promulgatoria constituye la declaración solemne mediante la cual se incorpora una ley al ordenamiento jurídico, garantizando su autenticidad y validez formal. Esta fórmula cumple una función esencial en el proceso legislativo, pues representa el acto de promulgación en sentido estricto, a través del cual el rey, en ejercicio de su función constitucional, sanciona y ordena la publicación de la norma.

Desde el punto de vista técnico-legislativo, la fórmula promulgatoria se articula en dos momentos distintos, dependiendo de la naturaleza de la norma:

– En el caso de leyes ordinarias y orgánicas, la fórmula se incorpora en el encabezamiento del texto legal, inmediatamente después del título y la mención a la aprobación por parte de las Cortes Generales.

No obstante, también tiene su extensión en la parte final de la ley.

Su redacción responde a una estructura formal estandarizada que expresa:

Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley...

– En el caso de los reales decretos legislativos y reales decretos-leyes, la fórmula promulgatoria se adapta a su rango y mecanismo de aprobación, manteniendo siempre el carácter solemne y la función de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución.

La fórmula promulgatoria, por tanto, no es un mero formalismo, más bien una pieza esencial en la técnica normativa, ya que marca el paso definitivo hacia la existencia jurídica de la ley, garantizando su publicidad, entrada en vigor y aplicación.

El primer supuesto consiste en incorporar la fórmula promulgatoria en el encabezamiento de la ley orgánica o de una ley ordinaria²¹:

FELIPE VI

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley orgánica:

PREÁMBULO

En segundo lugar, cuando se incorpora al finalizar el texto o la disposición final:

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley orgánica.

Palma, 1 de agosto de 2024.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN

²¹ El ejemplo utilizado es la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

En el caso de los reales decretos, la fórmula promulgatoria cambia de ubicación y se añade después de la parte expositiva si hubiere lugar a ella, pero diferenciando tres posiciones:

- Hace referencia al ministro que ejerce la iniciativa.
- Incorpora el ministro o ministros proponentes, pero nunca los departamentos ministeriales.
- El informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda y en último lugar, la referencia al dictamen emitido por el Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

A modo de ejemplo²²:

En su virtud, a propuesta del Ministro del Interior, con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de abril de 2025,

DISPONGO:

Finaliza de una forma menos solemne, bajo la siguiente manifestación:

Dado en Madrid, el 1 de abril de 2025.

FELIPE R.

El Ministro del Interior,

FERNANDO GRANDE-MARLASKA GÓMEZ

En aquellos supuestos en los que intervengan varios ministros, la fórmula es la que sigue²³:

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Ministro de Sanidad, de la Ministra de Defensa, y de los Ministros del Interior, y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de marzo de 2020,

²² El ejemplo utilizado es el Real Decreto 255/2025, de 1 de abril, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad.

²³ El ejemplo utilizado es el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Finaliza con una ligera variación porque no se incluyen los ministros, sino el cargo de la vicepresidencia:

Dado en Madrid, el 14 de marzo de 2020.

FELIPE R.

La Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia,

Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática,

CARMEN CALVO POYATO

Similitud que se traslada en los reales decreto-ley²⁴:

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, y de las Ministras y Ministros de Hacienda; del Interior; de Transportes y Movilidad Sostenible; de Trabajo y Economía Social; de Industria y Turismo; de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Política Territorial y Memoria Democrática; para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Vivienda y Agenda Urbana; de Economía, Comercio y Empresa; de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de enero de 2025,

Finalmente, en lo que respecta a la intervención del presidente del Gobierno en el proceso de promulgación y sanción normativa, en los supuestos en los que se produzca una suplencia conforme al artículo 13.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la firma del acto recaerá en la persona que ejerza las funciones de la vicepresidencia primera del Gobierno. Esta previsión garantiza la continuidad en el ejercicio de funciones gubernamentales en caso de ausencia, vacante o imposibilidad del titular de la presidencia, asegurando así la validez formal de los actos normativos y su correcta incorporación al ordenamiento jurídico:

Dado en Madrid, el 28 de enero de 2025.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,

PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN

En el caso de los reglamentos internos de los órganos constitucionales, la fórmula promulgatoria presenta variaciones significativas, lo cual responde a la auto-

²⁴ El ejemplo utilizado es el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

nomía normativa de la que gozan dichas instituciones. Esta autonomía justifica que, a diferencia de lo que ocurre con las leyes y los reales decretos, donde existe un alto grado de uniformidad formal, en estos reglamentos no se observe una fórmula estandarizada.

Ejemplo primero²⁵:

El Pleno del Tribunal Constitucional, en ejercicio de la competencia definida en el artículo 2.2, en relación con el artículo 10, j), de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, ha aprobado el siguiente Reglamento.

Finalizando de la siguiente forma:

Madrid, 19 de julio de 1990.

El Presidente,
TOMÁS Y VALIENTE

Ejemplo segundo²⁶:

Palacio del Congreso de los Diputados a 24 de febrero de 1982. El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.

Dando fin al mismo:

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de febrero de 1982. El Presidente del Congreso de los Diputados, Landelino Lavilla Alsina.

Ejemplo tercero²⁷:

En su virtud, a propuesta del Consejo de Estado, tramitada por conducto del Ministerio de la Presidencia y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día dieciocho de julio de mil novecientos ochenta,

²⁵ El ejemplo utilizado es el Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.

²⁶ El ejemplo utilizado es la Resolución de 24 de febrero de 1982, por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Se debe destacar que el Reglamento del Congreso de los Diputados pasa a denominarse Reglamento del Congreso adecuando su contenido al lenguaje inclusivo de género y no exista en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Reforma del Reglamento de la Cámara, de 21 de septiembre de 2023. Cnf. Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, publicada en el «Boletín Oficial del Estado», de 31 de julio de 2025.

²⁷ El ejemplo utilizado es el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

Como se puede apreciar, la esencia es la misma, por un lado, fijar de forma solemne en el texto normativo la incorporación en el ordenamiento jurídico y por otra, ordenar su cumplimiento.

4.6 Divisiones internas

La estructura interna de una ley permite localizar con mayor precisión los contenidos normativos y facilita su comprensión. La numeración cardinal de los artículos contribuye a una lectura más ordenada y clara del texto legal.

En el proceso de elaboración de una ley, se parte de una agrupación lógica y coherente de los artículos. Estos pueden organizarse en capítulos, y opcionalmente en secciones y subsecciones. No obstante, una ley no puede estructurarse directamente en artículos, secciones y subsecciones sin mediar capítulos. Lo habitual es que una ley se divida en artículos agrupados en capítulos, estos en títulos, y en casos de mayor complejidad o extensión, como ocurre con los códigos o leyes de gran envergadura, también en libros.

La estructura lógica de la ley es la siguiente²⁸:

- Título.
- Preámbulo.
- Artículo.
 - Párrafos.
 - Divisiones inferiores.
- Capítulo.
 - Secciones.
 - Subsecciones.
- Título.
- Libro.
- Parte final: Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.
- Anexos.

4.6.1 ARTÍCULO

El artículo constituye la unidad sistemática fundamental de toda disposición normativa, ya se trate de leyes, reales decretos u otras normas con rango legal o reglamentario. Su estructura es esencial para garantizar la claridad, coherencia y accesibilidad del contenido normativo.

²⁸ La estructura de libros, títulos y capítulos resulta opcional, al igual de las disposiciones y anexos.

Las directrices determinan que el artículo es la unidad sistemática fundamental de las divisiones superiores:

- Libros.
- Títulos.
- Capítulos.
- Secciones.
- Subsecciones.

De acuerdo con las directrices, el artículo puede dividirse en las siguientes unidades menores:

- Apartados, que permiten desglosar el contenido del artículo cuando se abordan distintas cuestiones relacionadas entre sí.
- Párrafos, que pueden organizarse dentro de un mismo apartado o en el propio cuerpo del artículo si no hay subdivisión en apartados.

Estas divisiones internas contribuyen a una mejor sistematización del texto normativo, permitiendo una interpretación más precisa y una aplicación más segura por parte de los operadores jurídicos.

La redacción del artículo se hará en términos sencillos y su contenido facilitará la lectura y comprensión, en la que se buscará la claridad, precisión y economía del lenguaje para trasladar el contenido o la materia que se incorpora.

La extensión no debe ser excesivamente larga y se incluirá el mandato, instrucción o regla que se acuerde. Además, resulta conveniente que su división no exceda de cuatro apartados.

Del mismo modo, deberá evitarse la reproducción literal de otros textos legales o constitucionales, en la medida en que no aportan valor añadido al contenido de la norma. Igualmente, se excluirán las motivaciones y explicaciones propias del ámbito justificativo, ya que estas materias deben desarrollarse exclusivamente en el preámbulo de la ley.

En la redacción del artículo se seguirá la siguiente premisa:

- Cada artículo hace referencia a un tema.
- Cada párrafo, un enunciado.
- Cada enunciado, una idea.

Los artículos se numerarán con cardinales arábigos, de forma correlativa y continua, sin interrupciones a lo largo de todo el texto normativo.

Nada impide que los artículos puedan contener una rúbrica o título breve y claro, siendo este aspecto un elemento que permite identificar el contenido o materia con mayor precisión.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Definiciones.»

Como ya se expuso, el artículo se puede dividir en:

- Apartados que se enumeran preferiblemente de manera ordinal (1, 2, 3...) frente a la forma cardinal. Se omite la numeración cuando el artículo es de un único párrafo.
- Los párrafos no se enumeran, pero debe evitarse que sean excesivos.
- Las subdivisiones se incorporan cuando resulten necesarias y se dividen en apartados correlativos.

Resulta preferible que se ordenen alfabéticamente (a, b, c...) ²⁹ y cuando se requiera de una nueva subdivisión se hará de manera ordinal (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª...).

No deben utilizarse otras formas que permitan la subdivisión como los asteriscos, guiones, ni cualquier otro tipo de marcas en el texto.

Artículo 2.

1. *El ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los jueces, a las juezas y a los Tribunales determinados en las leyes y en los tratados internacionales.*

2. *Los jueces, las juezas y los Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior, y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.*

La división por párrafos es una característica típica de los ordenamientos germánicos ³⁰.

En el ordenamiento jurídico español, las divisiones inferiores al artículo se denominan subdivisiones. Estas subdivisiones sirven para diferenciar claramente los supuestos específicos contemplados en el precepto correspondiente. Generalmente se opta por letras minúsculas en orden alfabético, y, en caso de requerirse un segundo nivel de subdivisión, se utilizan numerales arábigos ordinales ³¹:

Artículo 23.

(...)

4. *Igualmente, será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley española, como alguno de los siguientes delitos cuando se cumplan las condiciones expresadas:*

a) (...)

b) *Delitos de tortura y contra la integridad moral de los artículos 174 a 177 del Código Penal, cuando:*

1.º *el procedimiento se dirija contra un español; o,*

2.º *la víctima tuviera nacionalidad española en el momento de comisión de los hechos y la persona a la que se impute la comisión del delito se encuentre en territorio español.*

²⁹ Se usarán todas las letras simples del alfabeto, incluidas la «ñ» y la «w», pero no los dígrafos «ch» y «ll».

³⁰ A modo de ejemplo la *Verfassungsgerichtshofgesetz* (VfGG) de 1953.

³¹ Se sigue con el ejemplo de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

No obstante, existen diversas disposiciones normativas que utilizan sistemas mixtos de numeración, una práctica que debería evitarse con el fin de mantener la uniformidad en la estructura del articulado. Un ejemplo destacado es la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, donde se combinan criterios numéricos distintos. Concretamente, se alterna la división por párrafos (*uno, dos*) del artículo primero, con la numeración ordinal (*1., 2.*) empleada en el artículo cuarto.

Esta regla no siempre se ha utilizado, de hecho, encontramos algunas disposiciones normativas que utilizan el numeral ordinal (*Artículo uno, Artículo dos...*³²).

Por regla general, se prefiere el uso de la enumeración cardinal arábica por los siguientes motivos:

- Facilita la lectura del artículo (*Artículo 100*, en vez de *Artículo cien*).
- Si el artículo contiene un texto del contenido o de la materia que trata, facilita la separación entre el artículo y el texto del artículo que le sucede (*Artículo 41. Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo*, en vez de *Artículo cuarenta y uno. Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo*).
- Los artículos permiten diferenciar la parte dispositiva del preámbulo. De ahí que se deban rechazar (no prohibir) las leyes con artículo único porque generan confusión en la materia que regulan³³.
- La utilización de un *Artículo 1* permite entender, y con razón, la existencia de una enumeración de artículos subsiguientes.

4.6.2 CAPÍTULO

Dentro de un capítulo, que agrupa un conjunto de artículos relativos a una misma materia, y cuando así lo exijan el contenido, la naturaleza o la complejidad del tema tratado, podrán incorporarse secciones o subsecciones. En caso contrario, el capítulo podrá componerse únicamente de artículos.

Como se desprende, las secciones y subsecciones carecen de autonomía.

El capítulo siempre debe incluir rúbrica o título que lo identifique.

Los capítulos agrupan artículos que versan sobre un mismo contenido o materia, y pueden constituir la unidad sistemática superior de una ley cuando esta tiene una extensión breve y estructura sencilla³⁴. Con mayor frecuencia, sin embargo, los capítulos se integran dentro de títulos. En ambos casos, su función es diferenciar partes de la ley, por lo que cada capítulo debe atender a una materia específica; de lo contrario, se evidencia una deficiente organización interna del texto normativo.

³² A modo de ejemplo la Ley 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales.

³³ A modo de ejemplo la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

³⁴ Como sucede con la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, que está dividida íntegramente en capítulos.

La enumeración de los capítulos se hace en número ordinal romano y en mayúscula.

CAPÍTULO I
{centrado, mayúscula, sin punto}

Disposiciones generales
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}

4.6.3 SECCIÓN Y SUBSECCIÓN

Las secciones y, en su caso, las subsecciones, son divisiones internas de los capítulos, que se emplean cuando el contenido de estos resulta especialmente extenso o permite una clara segmentación temática. En el ordenamiento jurídico español, una ley no puede estructurarse simultáneamente en artículos y secciones sin que estas formen parte de un capítulo, pues ello contravendría la lógica jerárquica de la sistemática normativa.

En cuanto a su extensión, es habitual que las secciones contengan uno o pocos artículos.

Las secciones y subsecciones incorporan una rúbrica o título que las identifique.

La enumeración de las secciones y subsecciones se hace bajo la forma ordinal arábigo. La primera en mayúsculas y la segunda en minúsculas.

SECCIÓN 1.ª DERECHOS DE EXPLOTACIÓN
{centrado, mayúscula, sin punto}

Subsección 1.ª Otras disposiciones
{centrado, minúscula, cursiva, sin punto}

4.6.4 TÍTULO

La siguiente unidad de división corresponde a los títulos, elementos muy frecuentes en las leyes. Cada título debe ir acompañado de una rúbrica que lo identifique claramente.

Resulta frecuente que antes del *Título I* se añada un *Título preliminar* con meros efectos introductorios.

La enumeración de los títulos se hace en número ordinal romano y en mayúscula.

TÍTULO PRELIMINAR
{centrado, mayúscula, sin punto}

Disposiciones generales
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}

TÍTULO I
{centrado, mayúscula, sin punto}

Organización y funcionamiento
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}

Cuando una ley se estructure en títulos debe incluir un «Título preliminar» denominado «Disposiciones generales», «Disposiciones directivas» u otras denominaciones del tipo ámbito y finalidad.

Por el contrario, si la ley se divide en capítulos, los artículos que contienen disposiciones generales reciben la denominación de Capítulo I, «Disposiciones generales» u otras denominaciones del tipo ámbito y finalidad.

Estas disposiciones directivas presentan un contenido específico, cuyo orden se establece del siguiente modo:

– Objeto.

El objeto está relacionado con el contenido de la ley y se incluyen las ideas o características principales de la misma.

Sirve de pórtico de entrada al contenido que se desarrollará en los preceptos siguientes.

Las fórmulas que se utilizan son variadas: «La presente Ley establece y regula...», «La presente Ley tiene por objeto...», entre otras.

– Finalidad.

En el ordenamiento jurídico español, se atribuye al preámbulo la función de describir el contenido de la ley, expresando su finalidad, el objeto perseguido y los antecedentes que la motivan.

Si ya existe un preámbulo, la inclusión de un precepto adicional que desarrolle la finalidad de la norma resulta innecesaria, ya que su contenido sería redundante y no aportaría elementos nuevos, limitándose a duplicar lo ya expuesto en el preámbulo.

No obstante, en algunas ocasiones, aun habiendo preámbulo, se opta por tratar de forma conjunta el objeto y la finalidad de la ley en un artículo específico³⁵.

– Ámbito de aplicación de la ley.

Comprende las situaciones de hecho o de derecho (ámbito material), así como las categorías personales (ámbito personal), a las que debe aplicarse la ley.

Se incorpora bajo fórmulas como «La presente Ley se aplica...», «Las obligaciones establecidas en esta Ley serán de aplicación a...», entre otras.

³⁵ A modo de ejemplo el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

– Cuando proceda, especialmente en las leyes con proyección internacional³⁶, podrán incorporarse definiciones.

Las definiciones proporcionarán un significado preciso, a los efectos de la ley, a términos o expresiones de especial relevancia internacional, cuya correcta interpretación requiere una delimitación formal.

En todo caso se incluirá la mención «A los efectos de esta Ley se entiende por...» o similares.

– En otras ocasiones se incluyen los principios que deben regir en un determinado sector³⁷.

4.6.5 LIBRO

En último lugar se encuentran los libros, que constituyen la unidad sistemática superior en la estructura de una norma. Su uso se reserva para leyes (habitualmente códigos) de gran extensión y complejidad, cuya organización interna así lo requiera³⁸.

Cada libro deberá incluir una rúbrica o título que lo identifique.

De hecho, únicamente los anteproyectos de ley o los proyectos de real decreto legislativo especialmente extensos, destinados a codificar un sector determinado del ordenamiento jurídico, podrán estructurarse en libros.

La enumeración será ordinal y se expresará en letras y en mayúsculas.

LIBRO PRIMERO

{centrado, mayúscula, sin punto}

De los derechos de autor

{centrado, minúscula, negrita, sin punto}

³⁶ Un ejemplo de normativa no internacional es la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, cuyo artículo 3 contiene definiciones que resultan de aplicación en la presente ley.

³⁷ La ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula en el artículo 3 los principios generales, y en el artículo 4, los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

³⁸ A modo de ejemplo encontramos los siguientes: 1) El Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil; 2) La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; 3) La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, entre otras.

4.7 Parte final

La parte final se sitúa después de la parte expositiva, es decir, a continuación del articulado. En ella se incorporan diversas disposiciones que, al no formar parte del articulado propiamente dicho, deben seguir un orden específico y preestablecido.

- Disposiciones adicionales.
- Disposiciones transitorias.
- Disposiciones derogatorias.
- Disposiciones finales.

En todas ellas deberá mantenerse un régimen de coherencia y unidad, que, aunque se complementan entre sí, como caras de una misma moneda, no deben confundirse.

Por coherencia se entiende la correspondencia lógica y sistemática entre las distintas partes que integran una norma, de modo que sus disposiciones guarden armonía y no se contradigan entre sí:

- Que los artículos se agrupan por categorías, y que en su conjunto se aprecie la existencia de criterios homogéneos, lo que se traduce en un sistema de unidad interna.
- Que las categorías estén claramente delimitadas y cerradas, de modo que no se incluyan en ellas materias o conceptos ajenos, los cuales deberán ubicarse en otras categorías adecuadas.

Por su parte, la unidad se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Dentro de las categorías de las disposiciones finales, la que debe incluirse en primer lugar es la relativa a las disposiciones adicionales, seguidas disposiciones transitorias, derogatorias, y, por último, las finales.
- El orden no puede alterarse, aunque nada impide que alguna de las categorías anteriores se omita si no resulta necesaria.
- Que el contenido y esencia de cada disposición se respete en todas las leyes.

El texto que incorpore la parte final debe ajustarse a los criterios previamente establecidos en las directrices correspondientes:

- El contenido transitorio prevalece sobre todos los demás.
- El contenido derogatorio prevalece sobre el final y el adicional.
- El contenido final prevalece sobre el adicional.

Lo anterior se traduce en el siguiente orden de prevalencia:

Disposiciones transitorias.

Disposiciones derogatorias.

Disposiciones finales.

Disposiciones adicionales.

En cuanto a la numeración, las disposiciones deben seguir el modelo ordinal femenino en letra, con una secuencia correlativa³⁹. Se recomienda incorporar una rúbrica o frase que exprese el contenido o la materia de cada disposición.

Si hubiese una disposición, se indicará que es «única».

Disposiciones adicionales

Disposición adicional primera. Comunicación a otros sujetos de Derecho Internacional.

Disposición adicional segunda. Régimen de la acción exterior de la Unión Europea.

Disposición adicional tercera. Sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria.»

El ejemplo utilizado demuestra, además de la forma, que la parte final de las leyes puede prescindir de alguna de las categorías de disposiciones. En el caso analizado, se omiten las disposiciones transitorias.

4.7.1 DISPOSICIONES ADICIONALES

La esencia de las disposiciones adicionales consiste en incorporar reglas que no pueden situarse dentro del articulado sin menoscabar la coherencia y unidad del texto legislativo.

Desde un punto de vista material, las disposiciones adicionales regulan los siguientes aspectos:

– Los regímenes jurídicos especiales cuando no puedan ubicarse dentro del articulado porque tratan de reglas y normas distintas de las previstas en la parte dispositiva de la ley.

En segundo lugar, su contenido debe ser claro, preciso en relación con el ámbito de aplicación y de aplicación inmediata y directa, porque su contenido es completo e inmediato.

El orden de los regímenes jurídicos especiales es el siguiente:

- Territorial.
- Personal.
- Económico.
- Procesal.

– Excepciones, dispensas y reservas de aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado insertarlo dentro del articulado.

– Mandatos y autorizaciones, pero que no vayan dirigidos a la producción de normas jurídicas. Su aplicación resulta restrictiva y fijan, cuando proceda, el plazo de cumplimiento

³⁹ A modo de ejemplo la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

- Aspectos residuales que no puedan incluirse por su naturaleza y contenido en otra parte del texto de la norma jurídica.

En sentido contrario, según García-Escudero Márquez, las disposiciones adicionales no se utilizan para⁴⁰:

- Fijar definiciones y precisiones de conceptos.
- Incorporar el ámbito de aplicación, porque se incluyen dentro del título preliminar.
- Insertar la ley en el ordenamiento jurídico, porque se incluyen dentro del título preliminar.
- Determinar la vigencia temporal, porque se incluyen en las disposiciones finales.
- Indicar las habilitaciones y delegaciones normativas, porque se incluyen en las disposiciones finales.
- Normas transitorias ni derogatorias.

En conclusión, las disposiciones adicionales regulan las materias anteriores, excluyendo las que se fijan para las disposiciones generales o directivas, que se incluyen en el título preliminar, y las demás de la parte final (transitorias, finales y derogatorias).

4.7.2 DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Estas disposiciones se utilizan para facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

El uso que se haga será claro, completo, expreso, restrictivo y delimitará con precisión la aplicación material y temporal de la disposición transitoria que se acuerde, correspondiendo al legislador valorar los problemas y la solución de la transitoriedad.

El contenido de las disposiciones transitorias resulta restrictivo y excluyente, y sólo puede aplicarse, con el orden que se indica, en los siguientes supuestos:

- Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva, norma declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

⁴⁰ Para un mayor estudio se recomienda el trabajo de GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2011). *Manual de técnica legislativa*. Cizur Menor: Thomson Reuters, p. 137.

- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

En sentido contrario, no se pueden considerar disposiciones transitorias:

- Las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo.
- Las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.

4.7.3 DISPOSICIONES DEROGATORIAS

La disposición derogatoria debe ser clara, completa, expresa y precisa sobre la derogación del derecho vigente, indicando la norma o partes que se derogan y las que mantienen su vigencia. Cuando se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la disposición derogatoria.

Aunque no está prohibido, se deben evitar las disposiciones derogatorias genéricas del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas. Resulta frecuente optar por una derogación expresa, que afecta a determinadas normas, y otras genéricas, que se dirigen a todas las disposiciones normativas de igual o inferior rango que se opongan a la presente ley, para evitar una enumeración exhaustiva que podría resultar, a su vez, incompleta por la vorágine del Estado legislador.

En segundo lugar, deben evitarse las cláusulas derogatorias que hagan pervivir en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el supuesto de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, se incorporarán al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.

Las cláusulas derogatorias prevalecen sobre las finales y adicionales, pero ceden en cuanto a las transitorias.

4.7.4 DISPOSICIONES FINALES

La parte final de las leyes concluye con las disposiciones finales, cuyo orden y contenido están previamente establecidos en la directriz cuarenta y dos.

La división que se establece es la siguiente:

- Modificación del derecho vigente.

En primer lugar, se incluirán los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la misma disposición.

Estas modificaciones tienen el carácter excepcional y pueden ser varias las disposiciones finales que de forma sucesiva modifiquen uno o varios preceptos legales:

– Cláusulas de salvaguarda del rango de ciertas disposiciones, que pueden comprender la salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.

La salvaguardia consiste en preservar una o varias disposiciones preexistentes para que no se entienda, por el operador jurídico, que están derogadas por la ley dictada.

Al igual que las anteriores, resultan excepcionales y se dividen en dos grupos:

- El precepto o los preceptos que atribuyan a determinadas disposiciones de la norma un rango distinto del propio que corresponde a la norma en general.
- Las que afectan al título competencial se citan de forma expresa y concreta⁴¹.
- Reglas de supletoriedad.
- Incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.

En ese sentido, el artículo 288 TFUE dispone que «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

Autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas⁴².

Las cláusulas de habilitación reglamentaria definen:

- El ámbito material.
- Los plazos.
- Los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.
- Reglas relativas a la entrada en vigor de la norma y, en su caso, a la finalización de su vigencia⁴³.

En relación con la entrada en vigor, la regla general está prevista en el artículo 2.1 CC, donde se indica que «las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellas no se dispone otra cosa». Las directrices establecen que, con carácter preferente, debe fijarse expresamente el día, mes y año de entrada en vigor de la norma. Cuando así se disponga,

⁴¹ La distribución de competencias se hace atendiendo al título competencial previsto en la Constitución o en los estatutos de autonomía, además de las leyes marco y de transferencia del artículo 150 CE en su apartado primero y segundo.

Cuando se trate de una competencia concurrente, se identificará el título competencial de cada uno.

La referencia al artículo 149.1 CE deberá indicar el ordinal que corresponda.

⁴² Como sucede en los supuestos de habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, entre otros.

⁴³ A modo de ejemplo la disposición final cuarta de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de *Tratados y otros Acuerdos Internacionales*.

la ley podrá entrar en vigor de forma inmediata el mismo día de su publicación.⁴⁴ Sin embargo, lo habitual es que el legislador recurra a un período de *vacatio legis*, ya que lo excepcional es la entrada en vigor inmediata. Este período permite garantizar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su correcta aplicación.

Además de los dos supuestos anteriores, cabe la posibilidad de que la ley establezca una entrada en vigor escalonada (diferida). En tal caso, el legislador deberá especificar con claridad los artículos afectados, así como si se trata de una entrada en vigor adelantada o escalonada, y el momento concreto en que producirá efectos.

Cuando se retrase la producción de alguno o varios efectos jurídicos, deberá indicarse mediante una disposición final cuáles son estos efectos, cuándo surtirán plena eficacia y cuál será el alcance temporal de la nueva norma. No obstante, si ello conlleva la pervivencia temporal de una norma formalmente derogada, esta circunstancia deberá regularse expresamente mediante una disposición transitoria.

4.8 Anexos

El anexo es una parte potestativa de la ley que guarda una relación directa con el contenido de la misma, y se incorpora inmediatamente después de la parte expositiva.

La extensión y el número de los anexos dependerán del carácter técnico de la norma y deberán estar vinculados de forma expresa a uno o varios preceptos legales, indicando en cada caso la remisión al anexo correspondiente.

Cuando existan varios anexos, deberá señalarse de forma clara y explícita en la parte expositiva de la ley el número y el título de cada uno de ellos.

Cuando sean varios los anexos que se incorporen, su numeración será en números romanos, salvo que sólo haya uno, y en todo caso deberán llevar una rúbrica o título que guarde relación con la materia a tratar⁴⁵:

Anexo I

Relación de término municipales agrupados por partidos judiciales

Comunidad Autónoma de Andalucía

Provincia de Almería

El contenido del anexo hace referencia a materias de carácter técnico o complementario, vinculadas a uno o varios preceptos de la norma.

– Conceptos, reglas, requisitos técnicos, entre otros, que no puedan expresarse mediante la escritura, como sucede con los planos o gráficos.

⁴⁴ El artículo 91 CE señala que el «Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

⁴⁵ A modo de ejemplo la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

- Relaciones de personas, bienes, lugares, entre otros, respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.
- Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo.
- Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

En sentido contrario, no puede ser definido como anexo de una ley, el texto refundido o articulado, el reglamento, estatuto o norma, entre otros, que se aprueba mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo.

El anexo podrá ser modificado siempre que se cumplan dos requisitos:

- Por necesidad y conveniencia.
- Cuando la naturaleza del anexo lo permita.

La estructura del anexo debe garantizar la uniformidad, pero no impide que puedan incluirse subdivisiones que seguirán las mismas reglas que las de la división del articulado.

4.9 Índices

La inserción de un índice tiene como finalidad mitigar la dificultad derivada de la amplitud y complejidad de las materias reguladas por la ley, facilitando así la localización de los preceptos y permitiendo un acceso más ágil al contenido normativo.

Aunque su incorporación es potestativa, resulta necesaria cuando la extensión de la disposición lo justifique. Las directrices contemplan dos posibles ubicaciones para su inserción:

- Se ubicará inmediatamente después de la parte expositiva cuando las disposiciones normativas sean especialmente complejas y extensas.
- En los reales decretos, el índice se insertará a continuación del título.

4.10 Disposiciones modificativas

Las leyes están vivas y, con el paso del tiempo, pueden verse sujetas a modificaciones y derogaciones, ya sean totales o parciales. Las disposiciones modificativas deben utilizarse de forma restrictiva para alterar un precepto legal; por ello, se prefiere la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria con sus sucesivas modificaciones. Por otro lado, es frecuente que el contenido dispositivo de

una norma afecte a varios preceptos concretos, y que, además, ordene y disponga la modificación del contenido de la norma de origen⁴⁶:

Artículo tercero. Modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se añade un párrafo final al artículo séptimo con la siguiente redacción:

«En el nombramiento de los Consejeros Permanentes se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de aquéllos.»

Dos. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo noveno con la siguiente redacción:

«3. En el nombramiento de los Consejeros Electivos se garantizará el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo el cuarenta por ciento de aquéllos.»

Las leyes modificativas pueden clasificarse en cinco categorías:

- De nueva redacción o leyes nuevas, cuando se otorga una nueva redacción a una ley anterior, ya sea parcialmente o en su integridad. Esta fórmula resulta la más frecuente dentro de las disposiciones modificativas.
- De adición o modificación, cuando se añade o modifica el contenido de una ley anterior.
- De derogación, cuando se deroga parte o la totalidad de una ley anterior.
- De prórroga de vigencia, cuando la aplicación de una ley temporal se mantiene una vez sobrepasado un plazo marcado con anterioridad.
- De suspensión de vigencia, cuando la aplicación de una ley temporal se suspende una vez sobrepasado un plazo marcado con anterioridad.

En todo caso, deben evitarse las modificaciones múltiples, ya que alteran el principio de división material del ordenamiento jurídico y dificultan tanto el conocimiento como la localización de las disposiciones afectadas.

Las disposiciones modificativas, al igual que las de la parte final, deberán incluir una rúbrica o título, así como la mención expresa de su naturaleza modificativa. En ellas se indicará la disposición afectada, pero no el precepto concreto que va a ser modificado, ya que esta información debe incluirse en el cuerpo del artículo modificativo.

La fórmula que debe utilizarse es la siguiente:

tipo...por el/la que se modifica el/la...

⁴⁶ A modo de ejemplo el artículo tercero de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres.

No obstante, y como ya se ha señalado, la disposición modificativa puede adoptar distintas formas: nueva redacción, adición, derogación, prórroga de vigencia o suspensión de vigencia. En cualquier caso, el tipo de modificación deberá reflejarse de forma clara y expresa en la rúbrica o título correspondiente.

A modo de ejemplo:

Artículo tercero. Modificación del Real Decreto...

El artículo 2 del Real Decreto... queda redactado de la siguiente manera:

Además, el título de la ley deberá indicar de forma clara y expresa que se trata de una norma de carácter modificativo.

Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

Este tipo de disposiciones modificativas se utiliza para mantener actualizados los cuerpos legales, fijando mediante una nueva ley el contenido de los artículos afectados.

Por esta razón, cuando la modificación afecta a la mayor parte del contenido de una norma, la regla general es sustituir la norma anterior por una nueva.

Las leyes modificadoras no deben estructurarse en capítulos o títulos, sino en artículos como unidad básica de división interna, excepto que resulte imprescindible establecer una organización interna para facilitar su comprensión. La numeración de los artículos en los que se divida una ley modificadora se expresará mediante números ordinales escritos con letras.

El siguiente elemento de las leyes modificadoras, además del preámbulo y de la rúbrica o título, es el texto marco, en el que se expone de forma clara y precisa el contenido del precepto que se modifica y la forma en que se produce dicha modificación (*vid. tipología*).

A continuación del texto marco se incorpora el texto de regulación, es decir, la nueva redacción del precepto modificado. Este debe figurar fuera del texto marco, en un párrafo independiente, entrecomillado y con sangría, con el fin de resaltar que se trata de una nueva versión.

Las disposiciones modificativas pueden ser simples o múltiples:

- **Modificación simple:** se da cuando se modifican varios preceptos de una única norma. En estos casos, el artículo único se divide en apartados, uno por cada precepto, insertando como texto marco únicamente la referencia al precepto modificado, sin necesidad de repetir el título de la norma, ya indicado en el párrafo introductorio.

- Los apartados se numerarán con números cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...).

– Modificación múltiple: se emplean unidades de división distintas para cada disposición modificada, asignando un artículo independiente a cada norma afectada. Cada artículo citará expresamente el título completo de la norma que se modifica y, seguidamente, se insertará el texto marco.

Si dentro de una misma norma se modifican varios preceptos, el artículo correspondiente se dividirá también en apartados, uno por precepto, en los que se indicará únicamente la referencia al precepto modificado, sin reiterar el título de la norma.

Por tanto, en las modificaciones múltiples deberán emplearse tantos artículos como normas modificadas, y tantos apartados como preceptos afectados.

En cuanto al orden de las modificaciones múltiples, este se determinará conforme al orden de aprobación de las disposiciones afectadas, pero si todas las modificaciones recaen sobre una misma norma, el criterio aplicable será el orden establecido en su división interna.

Como se ha señalado, las modificaciones pueden afectar total o parcialmente a los preceptos vigentes, lo que puede dar lugar a dos situaciones diferenciadas:

– Cuando se modifican varios apartados o párrafos de un artículo: Para facilitar la redacción, se recomienda reproducir íntegramente el contenido del artículo afectado. Sin embargo, cuando las modificaciones sean de carácter menor, podrá admitirse que la nueva redacción incluya únicamente el apartado o los párrafos modificados.

– Cuando la nueva redacción del artículo altera su numeración interna: En estos casos, para evitar modificar la numeración existente, se podrán emplear adverbios numerales como *bis*, *ter* o *quáter*.

Si la modificación conlleva la adición de más de tres nuevos artículos que afecten a la numeración del articulado, debería optarse por redactar una nueva disposición completa.

Finalmente, cabe señalar que no toda disposición modificativa emana de una ley modificativa *ad hoc*.

Excepcionalmente, normas de carácter no modificativo pueden contener modificaciones de otras leyes, las cuales se incorporarán a través de disposiciones finales⁴⁷.

4.11 Remisiones

Se produce una remisión cuando una disposición hace referencia a otra u otras, integrando el contenido de estas últimas como parte sustancial de la primera.

⁴⁷ En ese sentido la directriz 42, que regula el orden del contenido de las disposiciones finales, señala que en primer lugar se incluirán «los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional».

El uso de remisiones tiene por objeto simplificar el texto normativo, pero no debe comprometer su comprensión ni reducir su claridad.

Los rasgos que caracterizan una remisión adecuada son los siguientes:

- Expresa: debe indicarse de forma explícita que se trata de una remisión.
- Precisa: ha de especificarse con claridad el objeto o materia, la norma a la que se remite y el alcance de dicha remisión.
- Restrictiva: su uso debe limitarse, evitando la proliferación innecesaria de referencias normativas.

Para identificar correctamente una remisión, debe utilizarse una expresión inequívoca.

La directriz 67 establece dos fórmulas válidas de uso alternativo:

de acuerdo con
de conformidad con

No debe confundirse la fórmula de remisión con el modo de su realización.

Cuando la remisión resulte inevitable, no bastará con una referencia genérica al artículo correspondiente; será necesario incluir una mención explicativa que facilite su comprensión, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica.

A modo de ejemplo⁴⁸:

Artículo 35. Reglas de interpretación.

1. Las disposiciones de los tratados internacionales se interpretarán de acuerdo con los criterios establecidos por las normas generales de Derecho Internacional, los consagrados en los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre Derecho de los Tratados y los contenidos en el propio tratado.

La remisión se entiende efectuada con referencia a la redacción vigente del precepto en el momento en que se realiza. A pesar de ello, no impide que el texto al que se remite pueda ser objeto de futuras reformas o derogaciones. En estos supuestos, el legislador deberá extremar la cautela para preservar la coherencia normativa y garantizar el principio de seguridad jurídica⁴⁹.

⁴⁸ El artículo 35.1 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

⁴⁹ STC 46/1990, 15 de marzo: «La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuen-

Aunque las directrices guarden silencio sobre ello, la tipología de las remisiones puede clasificarse de la siguiente manera:

- La remisión puede dirigirse a un precepto de la misma norma (interna), a otra disposición del ordenamiento jurídico (externa) o incluso a una norma de derecho internacional (internacional).
- Puede referirse a una ley en su conjunto, a uno o varios artículos en su totalidad, o bien a fragmentos concretos de estos; en cualquier caso, la remisión debe ser clara y expresa.
- Aunque es posible la remisión genérica, debe evitarse toda remisión que no esté debidamente individualizada.

4.12 Citas

Con el fin de simplificar el contenido de la ley, puede recurrirse al uso de remisiones y citas. Las directrices regulan ambas figuras por separado, y los rasgos que deben observarse en el uso de las citas son los que se detallan a continuación:

- La cita debe ser corta y decreciente, indicando el número del artículo, apartado, y cuando proceda, el párrafo de que se trate:

de conformidad con el artículo 6.2.a).1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...

Si lo anterior consiste en la regla general, la excepción se encuentra cuando se trate de un precepto modificado, utilizando la siguiente fórmula:

El segundo párrafo del artículo 6.2.a).1.º queda redactado de la siguiente manera:

cias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo» (FJ 4).

En sentido contrario, por no entender relevante para la seguridad jurídica la remisión a una ley estatal que estaba derogada, se puede consultar la STC 146/1993, de 29 de abril: «Es cierto que dicho principio constitucional obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990, fundamento jurídico 4.º y 154/1989, fundamento jurídico 6.º, entre otras); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el artículo 22 de la Ley autonómica se remite cabe perfectamente y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación» (FJ 6).

Además, sólo se permite la cita ascendente en los anexos en los que no se esté a la división interna prevista en las directrices:

El apartado 8 de la sección 1.ª del capítulo I del anexo A del Real Decreto 1316/1992, de 30 de octubre, por el que se establecen los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, se sustituye por el siguiente texto:

– Cuando la cita se refiera a un precepto que esté en la misma disposición normativa, no deben utilizarse expresiones como:

de la presente ley
de este real decreto

Salvo que se citen con los preceptos de la misma disposición y de otra diferente.

– Cuando la cita se refiera a una serie de artículos, se indicará de forma clara el primero y el último de los citados, utilizando expresiones como

ambos inclusive

– Las citas no deben mencionarse en el diario oficial en el que se publique la disposición o resolución citada.

Cuando se cite la Constitución se hará siempre por su nombre, es decir, Constitución española, y no por otras formas sinónimas como «Norma Suprema», «Norma Fundamental», «Código Político», entre otras.

La cita de los estatutos de autonomía puede hacerse de forma abreviada, si necesidad de incluir toda la referencia a la ley orgánica que la apruebe.

En los supuestos en los que la cita se refiera a una ley estatal, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos, se indicará:

- Título completo de la norma.
- Tipo.
- Número y año completo, separados por una barra inclinada.
- Fecha (día y mes).
- Nombre.

Entre comillas españolas («») se incluirá la fecha de la disposición y el nombre, con la excepción de las normas preconstitucionales por su antigüedad.

La cita de los decretos legislativos o decretos autonómicos se realiza de forma similar a la prevista para el Estado, en la que se indicará:

- Tipo.
- Órgano de Gobierno de la comunidad autónoma del que emane la disposición normativa.

- Número y año, separados por una barra inclinada.
- Fecha (día y mes).
- Nombre.

Entre comillas españolas («») se incluirá la fecha de la disposición y el nombre.

La cita de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno siguen la modalidad anterior con las siguientes variaciones:

- Tipo.
- Órgano.
- Fecha (día, mes y año).
- Nombre.

Entre comillas españolas («») se incluirá la fecha de la disposición y el nombre.

La cita de órdenes ministeriales publicadas en el «Boletín Oficial del Estado», y se realizará según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el «Boletín Oficial del Estado», en la que se indicará:

- Tipo.
- Ministerio.
- Fecha (día, mes y año).
- Nombre.

La cita de las resoluciones se realiza del siguiente modo:

- Tipo.
- Órgano.
- Fecha (día, mes y año).
- Título o resumen del contenido.

La cita de la normativa de la Unión Europea se realiza de la siguiente forma:

Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Directiva (UE) 2015/637 del Consejo de 20 de abril de 2015 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

Decisión (PESC) 2024/1472 del Consejo, de 21 de mayo de 2024, relativa a una Escuela Diplomática de la Unión Europea.

La cita de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Constitucional se cita de la siguiente forma:

- Sentencia, Sentencias del Tribunal Constitucional o STC (sin variación en el plural).
- Número y año completo, separados por una barra inclinada.
- Fecha (día y mes).
- Asunto.

La fecha de la resolución y el nombre del asunto irán entre comillas españolas («»).

La primera cita y las posteriores, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva se hará de forma completa y se puede abreviar en las demás ocasiones del siguiente modo:

- Tipo.
- Número y año.
- Fecha.

La cita del diario oficial («Boletín Oficial del Estado», boletines de las comunidades autónomas y del «Diario Oficial de la Unión Europea») se realizará del siguiente modo:

- Denominación del diario oficial.
- Número y fecha (día, mes y año).

V. EL LENGUAJE JURÍDICO

El Derecho escrito prevalece, tanto por su fuerza normativa como por su volumen, sobre cualquier otra fuente no escrita del ordenamiento jurídico. Para su adecuada incorporación, es imprescindible respetar las normas de gramática, ortografía y semántica de la lengua española, pues un uso correcto del idioma facilita la comprensión, aplicación e interpretación de la norma por parte de los ciudadanos y operadores jurídicos.

Además, el uso de un lenguaje normativo claro y preciso no sólo contribuye a la calidad del ordenamiento jurídico, sino que también tiene una dimensión económica, porque reduce la litigiosidad y los costes que los ciudadanos deben afrontar para hacer valer sus derechos y libertades.

Aunque el lenguaje ha recibido tradicionalmente menos atención que el contenido material de las normas, su correcta utilización resulta esencial para dotarlas de claridad, coherencia y accesibilidad.

En los apartados siguientes se abordará el uso y la incorporación del lenguaje en la técnica normativa, diferenciando tres aspectos fundamentales¹:

- El uso del lenguaje en la redacción de las leyes.
- Las características propias del lenguaje jurídico.
- Los defectos que deben evitarse en su formulación.

¹ Las cuestiones lingüísticas forman parte de la técnica legislativa desde sus primeras sistematizaciones en España, con antecedentes como el grupo GRETEL y las Directrices de técnica normativa; en este marco, Piedad García-Escudero, máxima autoridad en la materia, ha contribuido de forma decisiva a su sistematización y mejora en los elementos del lenguaje normativo, de ahí la necesidad de incorporar este apartado dentro del estudio preliminar al entender que la técnica legislativa no se puede disociar del lenguaje, y que ambos deben quedar unidos para lograr una mejora en la calidad de las normas jurídicas.

5.1 El lenguaje jurídico en la redacción de las leyes

Las directrices de técnica normativa dedican los apartados 101 y 102 a los criterios lingüísticos generales, y lo hacen de una manera muy superficial en contraprestación a la estructura de los actos legislativos.

El lenguaje jurídico debe reunir tres características fundamentales en la redacción de las normas jurídicas, con el fin de facilitar el acceso a su contenido al ciudadano, como destinatario último de las normas, sin perjuicio de la necesaria precisión técnica para los operadores jurídicos que se encargarán de su aplicación al caso concreto. Se debe precisar que el lenguaje jurídico sea culto, pero a su vez accesible al ciudadano medio, donde se garantice un contenido:

- Claro.
- Preciso.
- Sencillo.

Aunque estos tres rasgos se desarrollarán más adelante en este epígrafe, conviene adelantar que el léxico utilizado en las leyes debe ser culto y accesible al ciudadano medio. Esto implica que nunca debe recurrirse a un vocabulario vulgar, pero sí a un lenguaje común, que podrá incorporar términos técnicos cuando así lo requiera la materia regulada. En estos casos, y como ya se ha señalado en apartados anteriores, es recomendable que la norma incluya un artículo de definiciones, no para fijar significados léxicos en sentido estricto, más bien para delimitar los efectos jurídicos que ciertos conceptos o expresiones adquieren dentro del contexto normativo.

A modo de ejemplo²:

- j) «rúbrica»: acto por el que España autentica un tratado internacional mediante una firma abreviada o las iniciales del plenipotenciario.
- k) «firma»: acto por el que España autentica un tratado internacional o manifiesta el consentimiento en obligarse por él.
- l) «firma *ad referendum*»: acto por el que España firma, sin la previa autorización del Consejo de Ministros, un tratado internacional, y que equivaldrá a la firma definitiva una vez aprobada la firma *ad referendum* por el Consejo de Ministros.

Por otra parte, las leyes deben redactarse en el idioma oficial del Estado, que en el caso español es la lengua española.

Debe evitarse el uso de extranjerismos siempre que exista un equivalente en español, incluso cuando se trate de términos parcialmente adaptados.

Asimismo, se evitará el empleo de palabras o construcciones lingüísticas inusuales, ya que el objetivo es mantener una terminología unitaria y coherente a lo largo de toda la norma jurídica y, por extensión, en el conjunto del ordenamiento jurídico.

² Artículo 2 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

En este sentido, el léxico jurídico debe reunir las siguientes características esenciales:

- Debe ser claro, preciso y sencillo.
- Debe ser culto y común, pero no vulgar.
- Las palabras empleadas han de ser específicas y técnicamente adecuadas.
- Se permite la inclusión de términos técnicos, siempre que guarden una relación directa con el contenido normativo.
- Debe mantenerse un tono impersonal y funcional a lo largo de todo el texto.
- Se respetarán en todo momento las normas de la lengua española, en sus planos gramatical, ortográfico y semántico.

Volviendo a los rasgos esenciales del lenguaje jurídico, el primero de ellos es la claridad, que implica la posibilidad de comprender fácilmente el contenido del texto legal.

Esta claridad se manifiesta principalmente a través de dos vías:

- La claridad semántica, vinculada al uso preciso del lenguaje.
- La calidad normativa, entendida como el resultado de una redacción coherente, estructurada y jurídicamente adecuada³.

La claridad semántica se refiere a la claridad del lenguaje, es decir, a su fácil comprensión conforme a las normas de la lengua española, debido a que el Derecho se exterioriza a través del lenguaje común, que no vulgar, con una terminología culta y jurídica, que resulte accesible para el ciudadano medio.

Lo que verdaderamente importa es que ese ciudadano medio pueda conocer y comprender el contenido de las normas jurídicas, a fin de garantizar su cumplimiento efectivo.

Como señala García-Escudero Márquez⁴, la directriz 101 extiende el principio de claridad semántica a todo el lenguaje normativo, en el que se aprecian los siguientes elementos:

- Lenguaje común, pero culto y nunca vulgar, lo que equivale al lenguaje usual con la incorporación de términos y expresiones jurídicos cuando resulte necesario.
- Se evitará el uso de neologismos y los términos extranjeros.

La claridad semántica exige, además, la aplicación rigurosa de las normas gramaticales y ortográficas⁵, que deben complementarse con una estructura normativa

³ SÁINZ MORENO, F. (1995). «Técnica normativa». En *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Civitas, tomo IV, p. 6487.

⁴ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Civitas-Thomson Reuters, p. 77.

⁵ La adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española está contemplada en la directriz 102, de ahí que «la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas. La Subsecretaría de la Presidencia, con

coherente, una división interna adecuada, una elección terminológica precisa y una extensión equilibrada de frases y párrafos.

La precisión del lenguaje es la segunda característica del lenguaje. La precisión consiste en que las palabras estén bien buscadas y no dé lugar a dudas en el ciudadano ni en los operadores jurídicos.

En tercer lugar, la claridad se extiende al ámbito normativo. En la redacción de las disposiciones deberá guardarse una «estructura argumentativa homogénea completa y lógica»⁶, que garantizará el siguiente orden en el contenido:

- De lo general a lo particular.
- De lo abstracto a lo concreto.
- De lo normal a lo excepcional.
- De lo sustantivo a lo procesal.

Esta manifestación de claridad normativa afecta a cuestiones formales como son la publicación y el marco temporal de vigencia.

Conviene resaltar, que el artículo 9.1 CE establece que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», que se debe entender con el contenido del artículo 6 CC, donde se afirma que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento». Por consiguiente, la claridad de la semántica y de la norma facilitan que el ciudadano pueda entender, conocer y aplicar el derecho.

Otra característica es la sencillez del lenguaje que se adecuará a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española en lo referente a cuestiones gramaticales y ortográficas.

La sencillez del lenguaje jurídico conlleva el uso de una expresión concisa y comprensible para el ciudadano medio. En este sentido, se optará por⁷:

- Frases breves y simples, evitando las frases largas y complejas⁸.
- Evitar el contenido complejo y que no sea claro y genere confusión.

la colaboración de la Real Academia Española, elaborará unas instrucciones complementarias de tipo práctico que ayuden a aplicar los criterios lingüísticos generales en disposiciones y normas oficiales. Dichas instrucciones formarán parte integrante de estas directrices.

En la actualidad la Real Academia Española ha puesto a nuestra disposición un Diccionario panhispánico de español jurídico (se puede consultar en el siguiente enlace: <https://dej.rae.es>) y presentó en el año 2016 el *Diccionario del español jurídico*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, en el que participa la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial, publicado por la editorial Espasa.

⁶ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Civitas-Thomson Reuters, p. 78.

⁷ Para un mayor estudio se recomienda el trabajo de GARCÍA-ESCUDERO (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters, pp. 164 y 165.

⁸ Recoge el principio de la economía del lenguaje. Las frases breves y simples, que contengan un uso preciso de las palabras, y un lenguaje coherente y sencillo a lo largo de toda la ley, facilitan la inteligibilidad y la aplicación de lo mandado, ordenado o prohibido.

- Uso de verbos simples.
- Voz activa y emplear el mismo modo verbal.
- Especial atención a las normas de puntuación y a las concordancias.

5.2 Defectos generales que deben evitarse en el lenguaje jurídico

Una norma que presente defectos o errores en su redacción jurídica puede comprometer a la comprensión de su contenido, y también a la credibilidad de sus autores y, en última instancia, la autoridad del poder del Estado del que emana. Estos defectos deben ser detectados en las fases más tempranas del procedimiento legislativo. Por ello, la presentación de un proyecto o proposición de ley debe ajustarse rigurosamente a las directrices de técnica normativa, porque no sólo facilita la labor parlamentaria, sino que contribuye decisivamente a la elaboración de un texto de calidad. Apartarse de estas directrices conlleva el riesgo de generar una ley con baja calidad normativa⁹.

Desde una perspectiva del lenguaje jurídico, deben evitarse determinadas prácticas que comprometan la claridad, precisión y sencillez del contenido normativo, así como su coherencia interna con el resto del cuerpo legal.

- El lenguaje vulgar.
- Los verbos compuestos, los gerundios, las perífrasis verbales.
- En relación con las palabras:

- Se evitarán las palabras superfluas.
- La redundancia.
- Las repeticiones de palabras e ideas.
- Las palabras extensas.
- El uso innecesario de adverbios.
- Las locuciones adverbiales, expletivas y prepositivas.
- Las palabras y construcciones lingüísticas inusuales.
- Los neologismos.
- Los términos extranjeros, salvo en aquellos supuestos en los que no exista traducción.
- Los arcaísmos.
- El uso de palabras en latín.

En relación con las frases:

- Las frases largas y complejas,
- Las frases oscuras y las que generen confusión.

⁹ Para las cuestiones relacionadas con el lenguaje, como se ha indicado al inicio de este apartado, resulta de obligada referencia la obra de GARCÍA-ESCUDERO (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Civitas-Thomson Reuters, p. 78.

- Las oraciones subordinadas.
- Las oraciones negativas.
- La transgresión de los criterios de redacción (directriz 26): «cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea».
- La ausencia de una lógica interna en la estructura del artículo y de la división de la ley.
- La no atención a las normas semánticas, gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española.

5.3 El uso de las mayúsculas en los textos legales

En este apartado resulta necesario prestar atención a otras cuestiones como el uso de mayúsculas en los textos legales, un error recurrente y que las directrices intentan solventar para dar homogeneidad.

Las reglas a las que quedan sujetas son las siguientes:

- El uso de las mayúsculas es restrictivo en los textos legales.
- Las mayúsculas se acentúan.
- Quedan sujetas a las reglas de la ortografía de la Real Academia Española.
- Se escribe con mayúscula inicial el tipo de disposición cuando sea citada como tal y con su denominación oficial completa o abreviada:

Artículo 13. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas¹⁰.

(...)

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

Artículo 58. Procedimiento de autorización matrimonial¹¹.

(...)

2. La celebración del matrimonio requerirá la previa tramitación o instrucción de un acta o expediente a instancia de los contrayentes para acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad y la inexistencia de impedimentos o su dispensa, o cualquier otro obstáculo, de acuerdo con lo previsto en el Código Civil (...)

¹⁰ Corresponde con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹¹ Corresponde con la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

– Se evitará el uso de mayúsculas cuando, en el cuerpo de la disposición, se haga referencia a la propia norma o a una categoría genérica de disposiciones normativas:

Artículo 3. Competencias del Consejo de Ministros¹².

(...)

c) *Autorizar su aplicación provisional, en los términos previstos por la presente Ley.*

– Como regla general, los títulos de las distintas disposiciones se escriben en minúsculas, pero se admiten ciertas excepciones:

- Breve extensión del título (Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas).
- Regulación completa de la materia (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).
- Regulación de órganos constitucionales y grandes referentes legislativos del ordenamiento (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).
- La parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro.

Aunque no se mencione en las directrices, el uso de las mayúsculas también se refleja en las palabras y se rige por las reglas de la ortografía establecidas por la Real Academia Española, que se sintetizan, en los textos legales de la siguiente forma¹³:

– Se escriben con mayúscula inicial todas las palabras que componen la denominación completa de entidades, instituciones, organismos, departamentos o divisiones administrativas, unidades militares, partidos políticos, organizaciones, asociaciones, compañías teatrales, entre otros:

Parlamento, Congreso de los Diputados, Senado, Asamblea de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Ministerio de la Presidencia.

– Las palabras *Gobierno* y *Estado* se escriben en mayúsculas cuando se refieren al Poder ejecutivo (o Ejecutivo) así como a una forma de organización política dotada de poder soberano o independiente.

– Cuando se utiliza el plural de diversas instituciones que tengan un mismo sustantivo genérico, se utiliza en singular: los *ministerios de Asuntos Exteriores y de Justicia*.

– Entidades con mayúscula colectiva o institucional. En este caso, la mayúscula afecta tanto al singular como al plural, pero no a los especificadores que acompañan al sustantivo: *el Parlamento y los Parlamentos español e italiano*.

¹² Corresponde con la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

¹³ Por la claridad en su explicación, se toma en cuenta el contenido de las Revistas del CEPC: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/guia-de-estilo>

- Los anafóricos institucionales, cuando vienen acompañados de demostrativos, posesivos o elementos anafóricos, se escriben en minúscula: *este tribunal judicial, dicho ministerio*.

- La palabra Administración puede escribirse de las dos formas, en minúscula o mayúscula. La acción de administrar va en minúscula: *una buena administración reduce la actividad judicial*. Se escribe en mayúscula cuando se hace referencia a los órganos administrativos, ya sea en singular o en plural: *la Administración exterior del Estado corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores*.

- Los cargos públicos, dignidades o empleos se escriben con minúscula: *rey, princesa, presidente, ministro, canceller, primer ministro, catedrático*.

- Las disciplinas científicas se escriben en minúsculas cuando aparecen en contextos académicos y curriculares designando estudios y materias regladas: *El derecho constitucional es una disciplina muy arraigada*. Se escribe en mayúscula cuando forma parte de una asignatura o materia de estudio, coincida o no con el nombre de una ciencia o disciplina: *he suspendido el examen de Derecho Constitucional*.

- En las leyes y otras disposiciones normativas, se escriben en mayúsculas siempre que su extensión no exceda de diez palabras: *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024*. Pero los nombres no oficiales de las leyes se citan siempre en minúscula: *ley antitabaco, ley aborto, ley igualdad*.

- Las partes en las que se divide una ley siempre van en minúsculas: *preámbulo, exposición de motivos, libro, título, capítulo, secciones, subsecciones, artículo*.

- Los anafóricos normativos, cuando se forman con demostrativos, posesivos o elementos anafóricos, se escriben en minúscula: *el mencionado reglamento, la citada ley*.

- La jurisprudencia y otras decisiones siempre se escriben en mayúscula si contienen la referencia total, en su defecto, se escriben en minúsculas: *Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964. Flaminio Costa contra E. N. E. L.* y *la sentencia Costa contra ENEL*.

- Las partes en las que se divide una sentencia: *hechos, fundamentos de Derecho, fallo*.

- Los anafóricos jurisprudenciales, se escriben en minúsculas cuando se forman con demostrativos, posesivos o elementos anafóricos: *dicha sentencia, esta sentencia*.

- Los movimientos o tendencias políticas o ideológicas irán en minúscula, salvo los nombres propios que puedan incluir: *comunismo, liberalismo, fascismo, nazismo, doctrina Monroe*.

- Los programas, planes y proyectos llevarán mayúscula en todas sus palabras significativas: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Si el título es muy extenso, sólo la primera letra del programa, plan o proyecto irá en mayúscula: *Plan especial de sequía en el ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental*.

- Los congresos, asambleas, simposios, etc. llevan mayúsculas en todas las palabras: *Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: «El Parlamentarismo del siglo XXI»*.

- Los nombres propios geográficos.
- Los nombres genéricos de espacios públicos (calle, plaza, parque, avenida, paseo, entre otros).
- Las áreas geopolíticas: *Europa del Este, América del Norte, Oriente Medio, Magreb, Pacífico Sur*.
- Las épocas y períodos históricos deben ir en mayúsculas: *Edad Contemporánea, República de Weimar, Tercer Reich*.
- Los nombres de las revoluciones e imperios se escriben con mayúscula inicial y minúscula en el adjetivo: *Revolución francesa, Imperio otomano*.
- Las antonomasias se escriben en mayúsculas: *Guerra Civil*. Los dos grandes conflictos bélicos siempre van mayúscula: *Primera Guerra Mundial y Segunda Guerra Mundial*.
- Los nombres de movimientos culturales se escriben con mayúsculas, mientras que los nombres de estilos artísticos o literarios se escriben con minúsculas: *Barroco, Romanticismo, Renacimiento, el arte barroco, el futurismo, el naturalismo*.
- Las religiones y las denominaciones del conjunto de sus fieles deben llevar minúsculas: *catolicismo, budismo, islamismo, cristiandad*.
- Los sustantivos y adjetivos que forman parte de los títulos de las publicaciones periódicas irán en mayúscula: *Revista Española de Derecho Constitucional, Teoría y Realidad Constitucional, Revista de Derecho Político*.
- En el caso de las obras de creación, solo irá en mayúscula la primera palabra del título: *La regenta, El capital*.

5.4 El uso de las siglas

La regla general consiste en evitar, en la medida de lo posible, el uso de las siglas en los textos legales, pero si aparecen reiteradamente en el texto y no exceden de dos palabras, se permite su incorporación para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas.

En estos casos, se deberá explicar cuando aparezcan por primera vez el contenido de las siglas, se hará con letras mayúsculas, juntas y sin puntos entre cada letra¹⁴, mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante», «en lo sucesivo» o similar.

5.5 Las denominaciones legales

En el apartado relativo al uso de las mayúsculas se ha indicado que las denominaciones oficiales usarán las mayúsculas en su primera letra.

¹⁴ Se recomienda el estudio del trabajo GARCÍA-ESCUADERO (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Civitas-Thomson Reuters, p. 85, y (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters, pp. 166.

Las directrices, continuadoras en este punto de las reglas de la ortografía de la Real Academia Española, diferencian entre países, comunidades autónomas, instituciones básicas de las comunidades autónomas, provincias, islas, municipios y organismos oficiales.

No es el momento de fijar un exhaustivo listado de su uso, pero llama la atención la contradicción en el uso de las lenguas cooficiales con las denominaciones en lengua española.

- Se menciona País Vasco o Euskadi, Presidente o Lehendakari, pero debería ser presidente o lehendakari si aplicamos las reglas de la ortografía de la Real Academia Española, y lo mismo en las restantes instituciones autonómicas para el caso de presidente del territorio autonómico.

- En el caso de Asturias, señala que debe decirse Asturias, y no Principado de Asturias, cuando el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Asturias, tras la reforma de la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, indica que «la Comunidad Autónoma, comunidad histórica constituida en el ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se denomina Principado de Asturias».

- Por otro lado, se hace referencia a Cataluña, pero no con su denominación en catalán (Catalunya), lo mismo sucede con las instituciones propias del territorio catalán que obran sólo en lengua española, a diferencia de la Comunidad Valenciana donde aparece esta diferenciación (Cortes Valencianas o «Corts»). Esta carencia también se observa en el País Vasco, Galicia, Navarra y en las Islas Baleares al no ser bidireccional la denominación.

- En último lugar, la denominación que se incorpora de los territorios, en ocasiones, olvida el correlativo en la lengua española.

Se dice Illes Balears, pero no Islas Baleares, A Coruña, pero no La Coruña, entre otras. Si bien, en Alicante, Castellón y en Valencia se hace la respectiva traducción, pero estos errores continúan sin respetar la lengua española, o a la inversa, en otros, a pesar del intento de ser diligente, pues si dice Álava o araba, Bizkaia, pero no Vizcaya, Gipuzkoa, pero no Guipúzcoa.

En este punto, muchos son los errores que se aprecian y deben ser corregidos en la siguiente versión de las directrices de técnica normativa para respetar la normativa lingüística vigente.

En segundo lugar, la cita de un país deberá hacerse mediante su denominación usual (Alemania, Francia, Reino Unido, China, España) o mediante la denominación oficial, cuando proceda (República Federal de Alemania, República Francesa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Popular de China, Reino de España).

Mientras que los adjetivos gentilicios o nombres de lenguas se harán siempre en letras minúsculas (alemán, español, española, francés, francesa).

5.6 El lenguaje inclusivo e igualitario

Aunque las directrices de técnica normativa no contemplan expresamente el uso del lenguaje inclusivo e igualitario, su incorporación ha sido impulsada por diversas disposiciones normativas tanto de ámbito nacional como internacional, orientadas a la regulación y prevención del lenguaje sexista.

Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar las siguientes normas:

- Recomendación CM/REC 2019 del Comité de Ministros del Consejo de Europa para prevenir y combatir el sexismo, adoptada el 27 de marzo de 2019.

De su contenido destaca el apartado II.A dedicado al «Lenguaje y comunicaciones» donde se indica que «la comunicación no estereotipada es una buena forma de educar, sensibilizar y prevenir comportamientos sexistas. Dicha comunicación incluye la eliminación de expresiones sexistas, el uso del femenino y el masculino o formas de género neutro para cargos, el uso del femenino y el masculino o las formas de género neutro al dirigirse a un grupo, la diversificación de la representación de mujeres y hombres, y la garantía de la igualdad entre ambos en las representaciones visuales o de cualquier otro tipo».

Lo anterior conlleva una invitación a los Estados miembros para adoptar medidas necesarias en alcanzar estos objetivos:

II.A.1. Reforzar y aplicar las recomendaciones existentes del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, incluidas la Recomendación n.º R (90) 4 sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje, y la Recomendación CM/Rec(2007)17 sobre las normas y los mecanismos de igualdad entre hombres y mujeres, que subraya que «las acciones de los Estados miembros deben tener como objetivo el fomento de un lenguaje no sexista en todos los sectores, en particular, en el sector público.

II.A.2. Realizar una revisión sistemática de todas sus leyes, reglamentos, políticas, etc., para detectar el lenguaje sexista y el recurso a asunciones y estereotipos basados en el género, con el fin de sustituirlos por terminología con perspectiva de género. Las buenas prácticas en este sentido incluyen la elaboración de manuales prácticos de lenguaje y comunicación no sexista y sin estereotipos de género para su uso en documentos de la administración pública.

- A nivel interno, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, señala en el artículo 14.11 que los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos deben implantar «un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas».

Lo anterior debe observar las normas gramaticales, ortográficas y semánticas establecidas por la Real Academia Española, aplicando en el marco jurídico un lenguaje inclusivo y no discriminatorio en los textos normativos. A pesar de la existencia de diversas guías (*Guía para el uso de un lenguaje más inclusivo e igualitario*, redactado por el

Ministerio de Justicia...¹⁵) resulta oportuno señalar algunas consideraciones esenciales que deben tenerse en cuenta en la redacción de disposiciones normativas:

- Evitar los desdoblamientos (*vecinos y vecinas, padres y madres, príncipe y princesa*) cuando en la lengua española no se utiliza una terminología diferente para cada sexo o se empleen como fórmulas de cortesía (*señores y señoras*, o su abreviatura *Sr/a*).
- Emplear el género masculino como forma no marcada o genérica, y el femenino como género marcado.
- En las lenguas romances, y también en otras, es habitual el uso del plural masculino como forma genérica (o inclusiva) para designar a un conjunto de personas de ambos sexos (*niños* para referirse a niños y niñas, o *reyes* para rey y reina), salvo que existan términos específicos para cada género (*emperador y emperatriz*).
- Priorizar el uso de sustantivos de carácter colectivo o neutro siempre que resulte posible (*alumnado, profesorado, juventud*) para evitar construcciones redundantes (*profesores y profesoras, alumnos y alumnas*).
- Favorecer un lenguaje claro, fluido y accesible, evitando complejidades innecesarias que dificulten la comprensión del texto normativo.

¹⁵ Para un resumen de las diferentes guías existentes y su acceso directo se puede consultar: https://www.inmujeres.gob.es/servRecursos/formacion/GuiasLengNoSexista/docs/Guiaslenguajenosexista_.pdf

VI. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Una vez redactados y aprobados por las Cortes Generales, los textos normativos deben atravesar una última fase, contemplada en el artículo 91 CE¹, que comprende la sanción, promulgación y publicación de las leyes. Esta etapa es imprescindible para que la norma aprobada por el Parlamento adquiriera plena validez jurídica y se integre formalmente el ordenamiento jurídico español.

6.1 Sanción

La sanción constituye el primero de los tres actos previstos en el artículo 91 CE, cuya ejecución corresponde al rey conforme al artículo 62.a). En el marco del actual sistema de monarquía parlamentaria, el monarca ha quedado desprovisto de las competencias legislativas que históricamente ejerció durante la monarquía absoluta y, en menor medida, bajo la monarquía constitucional. En consecuencia, el rey no participa en la elaboración de las leyes, y su actuación se limita a una intervención meramente formal, es decir, a la sanción de los actos legislativos emanados del poder legislativo.

La sanción no reviste carácter discrecional ni facultativo, sino que constituye un deber constitucional ineludible, aunque cabe matizar este principio. Teóricamente, podría contemplarse una abdicación temporal en caso de negativa a sancionar una ley determinada. Aunque en España no se ha producido hasta la fecha un supuesto de esta naturaleza, sí existe un precedente relevante en el ámbito comparado; el caso del Rey Balduino de Bélgica, quien, el 4 de abril de 1990, abdicó temporalmente por 24 horas con el fin de evitar sancionar la ley del aborto (Ley de 3 de abril de 1990). La solución institucional adoptada consistió en declararle temporalmente incapacitado para reinar

¹ Artículo 91 CE: «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación». Dicho precepto no hace más que aumentar la explicación de la competencia regia del artículo 62.a) CE cuando indica que corresponde al rey: «sancionar y promulgar las leyes».

mediante una decisión del Consejo de Ministros, basada en la Ley de 19 de julio de 1945, en la correspondencia intercambiada entre el monarca y el primer ministro, y en la interpretación del artículo 82 de la Constitución belga.

Como se ha señalado, no existe en España un precedente análogo. El rey ha sancionado siempre las leyes aprobadas por las Cortes Generales, incluso en aquellos casos en los que su oposición personal al contenido normativo ha sido palmaria y notoria.

La doctrina ha llegado a afirmar que la sanción no tiene efectos políticos, porque no participa el rey en la conformación de la ley, pero sí adquiere un valor desde el punto de vista formal² y obligatorio al utilizar la expresión «el Rey sancionará (...) las leyes aprobadas por las Cortes Generales». Si el rey no sancionase una ley, la doctrina considera que la aplicación del artículo 59.2 CE entraría en juego, la duda está en si la remoción del rey debería ser temporal o de sanción máxima. Porque el contenido del precepto establece «si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad».

Aunque se trata de una hipótesis de escasa probabilidad en el contexto español³, su eventual concreción implicaría, sin duda, una crisis institucional de gran calado. En tal caso, resultaría imprescindible una interlocución directa y cuidadosa entre el monarca y el presidente del Gobierno, que garantizase la estabilidad del sistema y el respeto a los principios constitucionales.

En este sentido, el precedente belga de 1990, cuando el rey Balduino fue declarado temporalmente incapacitado para evitar la sanción de una ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo, se revela como una solución más ponderada y conforme al principio de proporcionalidad, frente a una eventual medida de mayor severidad que pudiera poner en entredicho la continuidad de la Corona.

6.2 Promulgación

La promulgación de las leyes⁴, término que encuentra su correlato en el concepto alemán *Ausfertigung*, constituye un acto jurídico diferenciado de la sanción, aunque ambos recaen en la figura del rey conforme a los artículos 62.a) y 91 CE. Su finalidad es conferir autenticidad a la ley, certificando solemnemente que ha sido válidamente aprobada por las Cortes Generales.

² SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1996). «Artículo 91. Sanción y promulgación de las leyes». En Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VII (arts. 81 a 96). Madrid: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, p. 428.

³ ARAGÓN REYES, M. (1980). «La monarquía parlamentaria». En Predieri y García de Enterría, *La Constitución española de 1978, estudio sistemático*, pp. 450 y siguientes.

⁴ La Real Academia Española la define como la acción de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

A diferencia de la sanción, la promulgación no implica control alguno, ni de fondo ni de forma, sobre el contenido, debido a que el monarca carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o oportunidad. No obstante, la promulgación otorga certeza jurídica, asignando a la ley un número de orden cronológico y una fecha concreta, lo que posibilita su incorporación sistemática al ordenamiento jurídico.

Este acto requiere la inclusión de una fórmula promulgatoria, que cumple una función declarativa y solemne. Su ubicación en el texto normativo varía en función del tipo de disposición. En las leyes ordinarias y orgánicas, puede figurar en el encabezamiento, inmediatamente antes del preámbulo, o bien en la parte final, a través de una disposición final. En cambio, en los reales decretos, se inserta tras la parte expositiva, si esta existiere.

6.3 Publicación

La vigencia y eficacia de las normas jurídicas exige, como condición indispensable, de un sistema de publicidad oficial que garantice su conocimiento general. En efecto, la publicidad normativa constituye un atributo esencial del Estado de derecho, en la medida en que se erige en presupuesto del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE. Sólo mediante la adecuada difusión oficial de las disposiciones normativas pueden los ciudadanos y los poderes públicos adquirir certeza jurídica sobre su existencia y contenido, condición *sine qua non* para el ejercicio y la defensa efectiva de los derechos y deberes que el ordenamiento jurídico reconoce y exige⁵.

Fuera del marco constitucional, el artículo 6 CC consagra el principio *ignorantia legis non excusat*, según el cual la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento. No obstante, una norma no publicada difícilmente podría ser exigible, al carecer de los medios necesarios para garantizar su conocimiento, lo que supondría una vulneración de los principios de publicidad normativa y seguridad jurídica. En realidad, la norma pretende salvaguardar la aplicación general de las leyes debidamente publicadas, evitando que el desconocimiento voluntario o negligente pueda beneficiar al infractor.

⁵ STC 179/1989, de 2 de noviembre: «La Constitución, en su artículo 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 C. E., pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento. Esa garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91) y, respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1)».

En la actualidad, el «Boletín Oficial del Estado» se encuentra regulado en el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado»⁶. Se trata del único medio oficial para la publicación de las normas jurídicas del Estado, siendo obligatoria su inserción en dicho diario. Su contenido, incluida su versión electrónica, goza de plena oficialidad y autenticidad. En el mismo sentido, la Ley 39/2015, al reafirmar los principios de publicidad y transparencia que deben presidir la actuación administrativa.

En último lugar, la exigencia de publicación no se limita a las leyes nacionales. El artículo 96.1 CE establece que los tratados, acuerdos y convenios internacionales válidamente celebrados sólo pasarán a formar parte del ordenamiento jurídico español una vez hayan sido publicados oficialmente en el «Boletín Oficial del Estado».

6.4 Plazo

El artículo 91 CE establece un plazo máximo de quince días para que el rey sancione las leyes aprobadas por las Cortes Generales. Si bien el precepto constitucional menciona expresamente la sanción dentro de dicho plazo, a continuación, señala que el rey «las promulgará y ordenará su inmediata publicación», sin atribuir a estas últimas fases un plazo concreto. De ello se deduce, conforme a una interpretación sistemática y literal del precepto en relación con el artículo 3.1 CC, que el plazo de quince días se refiere exclusivamente a la sanción, y no a la promulgación ni a la publicación.

Establecido lo anterior, el cómputo del plazo comienza desde el momento en que el rey recibe formalmente el texto legal aprobado por las Cortes Generales, y no desde la fecha del último acto aprobatorio en sede parlamentaria. Se trata de un plazo preclusivo, de carácter máximo, que puede ser acortado, pero no prorrogado, y cuyo objetivo es impedir cualquier posibilidad de veto suspensivo, inadmisibles en el marco de la monarquía parlamentaria consagrada por la Constitución.

Asimismo, al no indicarse lo contrario, el plazo se computa conforme a la regla general del artículo 5.1 CC, es decir, a partir del día siguiente a la recepción del texto por parte del monarca, e incluye tanto días hábiles como inhábiles, según establece el artículo 5.2 del mismo cuerpo normativo.

6.5 Refrendo

El siguiente aspecto a considerar es el refrendo. El artículo 64.1 CE establece que «los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes», con la única excepción prevista en el artículo 99 CE, en virtud de la cual el Presidente del Congreso refrenda la propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno.

⁶ Por medio de la disposición derogatoria única se derogó la regulación anterior: Real Decreto 1511/1986, de 6 de junio, de ordenación del diario oficial del Estado.

En lo que respecta a la sanción y promulgación de las leyes, el refrendo compete, por regla general, al presidente del Gobierno, sin perjuicio de que, en función de la materia, intervenga el ministro competente. Sin embargo, la práctica consolidada atribuye el refrendo al presidente del Gobierno, cuya firma precede inmediatamente a la del rey. La participación ministerial se reserva para aquellos actos cuya naturaleza lo exija, conforme a la cláusula, en su caso, contenida en el artículo 64.1 CE.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, ha de recordarse que, de acuerdo con el artículo 56.3 CE, «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad», circunstancia que traslada *ope legis* la responsabilidad a la autoridad que refrende el acto, tal como dispone el artículo 64.2 CE.

Finalmente, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, reafirma este régimen en su artículo 2, donde el apartado h) atribuye al presidente del Gobierno la competencia para «refrendar, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución»; y el apartado d) reserva a los ministros el refrendo de aquellos actos del rey que se incardinan dentro de sus respectivas competencias materiales.

VII. LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y EVALUACIÓN NORMATIVA

La técnica legislativa no finaliza con la aplicación de las directrices, sino que se necesita de un acto posterior que permita valorar si los resultados perseguidos se han conseguido. Esta función evaluadora incumbe al Gobierno y, de manera particular, a la Administración Pública, en tanto que responsable de la ejecución de las leyes y principal impulsora de las iniciativas legislativas y de las políticas públicas.

La actividad evaluadora consiste, como indica Álvarez Vélez, en determinar el «grado de utilidad o aptitud de las normas para satisfacer las necesidades públicas con la finalidad de juzgar la calidad o su valor»¹. Sin embargo, la técnica legislativa no se agota con el aspecto formal y la implementación de las políticas públicas, porque, aunque no se mencione de forma expresa, necesita de un mecanismo de control dual en el que se valoren *ex ante* y *ex post* los objetivos definidos.

Ambas modalidades de control comparten tres criterios fundamentales:

– Efectividad. La efectividad normativa es la medida en que una disposición alcanza resultados reales y verificables en la realidad social. A diferencia de la eficacia, que se refiere a la validez y vigencia formal de la norma, la efectividad evalúa si la norma transforma efectivamente la conducta de sus destinatarios o las relaciones jurídicas reguladas².

¹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.^a I. (2023). «La evaluación *ex ante* de las leyes estatales». En ÁLVAREZ VÉLEZ y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 11.

² STC 108/1986, de 29 de julio (ECLI: ES:TC:1986:108): «Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (FJ 18).

- Eficacia. La eficacia normativa implica que la norma entra en vigor válidamente, es aplicable y vinculante, y produce efectos jurídicos en el sistema. La eficacia está más vinculada a la estructura formal, validez y aplicabilidad directa de la norma³.

- Eficiencia. La eficiencia normativa es la relación entre los costes regulatorios, administrativos o económicos que implica la norma, y los beneficios públicos o sociales que genera. Exige la utilización racional de los recursos públicos y la minimización de cargas innecesarias⁴.

7.1 El control *ex ante*

El control normativo *ex ante*, también denominado evaluación legislativa prospectiva, constituye un pilar esencial de las modernas políticas de calidad normativa. Se trata de una técnica de análisis anticipado cuyo objeto es valorar, antes de la aprobación formal de una norma, su necesidad objetiva, adecuación al fin perseguido, coherencia jurídica e impacto potencial desde un enfoque integral y transversal; lo esencial es determinar si su adopción está justificada y si sus efectos previsibles son proporcionados y eficientes.

El control *ex ante* se fundamenta en varios preceptos legales:

- Artículo 129 de la Ley 39/2015, que establece los principios de buena regulación, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

- Artículo 26 de la Ley 50/1997, que regula el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, incluyendo la obligación de acompañar los proyectos normativos de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

³ STC 182/1997, de 28 de octubre (ECLI: ES:TC:1997:182): No se trata, claro está, de discutir acerca de la bondad técnica de las medidas de ajuste presupuestario acordadas o sobre su oportunidad y eficacia para combatir el déficit público y la crisis económica, juicio que en ningún caso corresponde al Tribunal Constitucional (STC 75/1983, fundamento jurídico 7; STC 142/93, fundamento jurídico 9), sino de examinar la correspondencia de las normas contenidas en el Decreto-ley con la situación económica que se trata de afrontar, a fin de controlar la apreciación de la misma como un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad», dentro del enjuiciamiento que sí nos compete sobre la validez constitucional de las determinaciones jurídicas adoptadas por el Legislador. (FJ 4).

⁴ STS 68/2024, Sala de lo Contencioso-administrativo, recurso núm. 94/2023 (ECLI: ES:TS:2024:68): «Además, la norma es coherente con el principio de eficiencia, en tanto que la norma asegura la máxima eficacia de sus postulados con los menores costes posibles inherentes a su aplicación, de modo que se logren los objetivos de interés general a que atienden estas finalidades y entidades a través de un instrumento jurídico apropiado, conforme al artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 noviembre, y que asegure la certidumbre de los perceptores de las mismas y, al propio tiempo, su completa publicidad, y el principio de transparencia, al ser conocido por todas las entidades beneficiarias de las ayudas» (FJ 5).

Los anteriores preceptos buscan garantizar que las normas respondan a una necesidad real, sean eficaces para alcanzar los fines perseguidos y eviten cargas administrativas innecesarias.

De conformidad con la MAIN, constituye el núcleo operativo del control normativo *ex ante* en el sistema jurídico español. Se configura como un instrumento técnico-jurídico de carácter obligatorio para todos los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias impulsados por la Administración General del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El contenido de la MAIN se regula de forma específica en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cuyo artículo 2 establece que esta memoria debe incorporar un análisis sistemático y exhaustivo que incluya al menos los siguientes elementos:

- Justificación de la necesidad y oportunidad de la norma jurídica, basada en datos empíricos, evidencia científica, informes sectoriales u otros elementos que acrediten el problema regulatorio a resolver.

- Identificación de las alternativas consideradas, tanto regulatorias, como no regulatorias.

- Evaluación de impactos en múltiples dimensiones:

- Impacto económico y presupuestario.
- Impacto en las cargas administrativas, conforme a la metodología de simplificación regulatoria.
- Impacto social, medioambiental, de género, en la infancia y personas con discapacidad, conforme a lo exigido por el propio RD 931/2017 y otras normas sectoriales (por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad, o la Ley 26/2011, sobre derechos de las personas con discapacidad).

- Consulta pública previa y audiencia: conforme a los artículos 133 y 26 de la Ley 39/2015 y de la Ley 50/1997, respectivamente, se deben resumir las observaciones recogidas y cómo han sido tenidas en cuenta en la redacción final del texto.

La MAIN no puede entenderse como un simple apéndice formal, más bien como una herramienta de racionalización legislativa que condiciona la validez material del procedimiento normativo.

Por otra parte, la existencia de una MAIN insuficiente o deficiente puede afectar directamente a la validez del acto normativo⁵, ya que vulneraría los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley 39/2015.

La guía metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2018 y actualizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, incorpora una orientación práctica sobre la metodología de evaluación *ex ante*, incluyendo fórmulas para el cálculo del impacto económico, estructuras tipo

⁵ Aunque la jurisprudencia no ha declarado automáticamente la nulidad de normas por MAIN defectuosa, el Tribunal Supremo ha advertido que una motivación insuficiente en la MAIN

y listas de verificación. En ella se detalla una metodología estructurada de evaluación normativa *ex ante*, en la que se abordan tanto fundamentos analíticos como los formatos técnicos y documentales de las memorias.

Entre sus contenidos más relevantes se incluyen:

- Indicaciones sobre cómo justificar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma, en línea con los principios del artículo 129 LPACAP, incluyendo el empleo de indicadores cuantitativos y fuentes estadísticas.
- Modelos de análisis de alternativas regulatorias y no regulatorias, con referencias a la técnica del «análisis de opción cero» y matrices de decisión.
- Formularios de evaluación de impacto económico y presupuestario, así como esquemas de cálculo de cargas administrativas, de conformidad con el estándar del Coste Administrativo Equivalente (CAE).
- Tablas de impacto diferenciado, especialmente en materias como género, infancia, discapacidad, medioambiente y PYME, conforme a lo previsto por la normativa sectorial.
- Listas de verificación (*check-lists*) para el cumplimiento de los principios de buena regulación, que actúan como herramientas de auditoría interna del contenido de la MAIN.
- Estructuras tipo de redacción y plantillas de presentación formal, que favorecen la coherencia y la calidad documental del expediente normativo.

Además, se insiste en que la MAIN no debe ser concebida como una obligación meramente formal, pero sí como un instrumento de gestión pública orientado a la mejora regulatoria, vinculando la elaboración normativa con la rendición de cuentas y la evaluación futura *ex post*.

En palabras del propio documento: «la calidad de una norma no depende únicamente de su redacción técnica o de su ajuste constitucional, sino también de la robustez del proceso racional que la origina y justifica»⁶. Esta orientación se alinea con las recomendaciones de la OCDE y la Comisión Europea sobre políticas de *Better Regulation*.

puede constituir un vicio invalidante si afecta a elementos esenciales como la justificación del interés general, el análisis de alternativas o el impacto de cargas administrativas.

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1306/2018, de 18 de julio (recurso de casación 265/2017), aborda la cuestión de la motivación insuficiente MAIN y su repercusión en la validez del procedimiento normativo.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo destaca la importancia de una motivación adecuada en la MAIN, señalando que la falta de justificación suficiente puede constituir un vicio invalidante del procedimiento normativo. Aunque no se cita textualmente la MAIN, el Tribunal enfatiza la necesidad de que las normas estén respaldadas por una motivación que justifique su necesidad y proporcionalidad, conforme a los principios establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

⁶ Confirmar la versión de 2018, p. 5.

La importancia del control normativo *ex ante* mediante la MAIN se manifiesta tanto en su valor jurídico-procedimental como en su valor funcional y democrático:

Desde el punto de vista jurídico, la MAIN no puede ser considerada un documento secundario o meramente instrumental. Se trata, de un elemento estructural del procedimiento de elaboración normativa en el ámbito estatal, cuya omisión o defectuosa elaboración puede acarrear consecuencias invalidantes para la validez de la disposición aprobada. Así lo ha señalado expresamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha exigido una motivación suficiente y congruente sobre los elementos esenciales de la MAIN, en particular en lo relativo al análisis de las cargas administrativas impuestas a los destinatarios.

Este criterio confirma que la MAIN no cumple una función puramente declarativa, porque opera como un mecanismo de control sustantivo que condiciona la legalidad del procedimiento normativo en su conjunto. Su ausencia o deficiente contenido puede, por tanto, constituir un vicio procedimental relevante, en la medida en que imposibilita el examen de legalidad material del texto normativo conforme a los estándares de buena regulación.

Asimismo, el Consejo de Estado en diversos dictámenes, como el que es objeto de estudio en los epígrafes posteriores (Dictamen núm. 621/2004 sobre directrices de técnica normativa), ha destacado que el análisis previo de impacto normativo debe formar parte del proceso racional de creación del Derecho, y que el incumplimiento de esta obligación puede implicar una infracción del principio de legalidad material.

Desde una perspectiva funcional, la MAIN permite:

- Anticipar los efectos normativos reales, evitando fallos de diseño institucional, conflictos de normas o efectos no deseados.
- Optimizar la intervención normativa, al seleccionar entre alternativas la más eficaz y menos gravosa.
- Prevenir la inflación legislativa, mediante una justificación rigurosa de la necesidad regulatoria.
- Fomentar la rendición de cuentas, al documentar de manera transparente el razonamiento detrás de la norma.

Finalmente, el control *ex ante* mediante la MAIN también sienta las bases para la evaluación normativa *ex post*, en la medida en que incorpora indicadores de resultados que pueden ser monitorizados tras la entrada en vigor de la norma, cerrando así el ciclo de calidad legislativa que promueven tanto la OCDE como la Comisión Europea.

En definitiva, el control normativo *ex ante* debe entenderse no como un obstáculo al poder normativo, sino como una garantía de su legitimidad sustantiva y su racionalidad técnica. Su correcta aplicación permite reducir la producción legislativa innecesaria, minimizar riesgos de litigiosidad, mejorar la previsibilidad del derecho y reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones normativas. En un Estado de derecho avanzado, legislar bien no es una opción técnica, más bien una exigencia constitucional.

7.1.1 LA NECESARIA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

El 14 de julio de 1858 el Gobierno del general O'Donnell dispone por real decreto que el Consejo Real se denominará en adelante Consejo de Estado, dejando sin efecto la Ley de 6 de junio de 1845 por la que se configuraba el Consejo Real como cuerpo consultivo del Gobierno. La Ley orgánica del Consejo de Estado de 1860 define por primera vez el Consejo de Estado como el «Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y de administración y en los contencioso-administrativos de la Península y Ultramar», compaginando su función consultiva con la judicial; si bien la Ley de 13 de septiembre de 1888 (conocida como Ley Santa María de Paredes) dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa se ejercerá «por el Tribunal de lo contencioso-administrativo, que formará parte del Consejo de Estado, y por Tribunales provinciales» (art. 8), transformando la jurisdicción retenida en delegada. El despojo de la función jurisdiccional contencioso-administrativa se produce con la Ley de 5 de abril de 1904 (conocida como Ley Maura) al trasladarse al Tribunal Supremo.

En la actualidad, el artículo 107 CE define el Consejo de Estado como «el supremo órgano consultivo del Gobierno». Esta formulación constitucional ha sido recogida y desarrollada por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 1 reitera la naturaleza consultiva, postura matizada por el Tribunal Constitucional para garantizar la autonomía orgánica y funcional⁷.

La trascendencia institucional del Consejo de Estado en el sistema jurídico español resulta indiscutible, especialmente en lo que respecta a su intervención en materia de técnica normativa⁸. Esta función consultiva, de carácter jurídico, se manifiesta fundamentalmente a través de la emisión de dictámenes⁹ solicitados por el Gobierno

⁷ Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre (ECLI: ES:TC:1992:204): «Ahora bien, que el artículo 107 C. E. no contemple expresamente sino la función consultiva que el Consejo de Estado desarrolla para el Gobierno de la Nación, no quiere decir que ese órgano haya de quedar confinado al ejercicio de esa específica función y que no pueda extenderse el alcance de su intervención consultiva. En realidad, el ámbito de actuación del Consejo de Estado es mucho más amplio, y se ha venido configurando históricamente como órgano consultivo de las Administraciones públicas. El hecho de que no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno, en relación también con otros órganos gubernativos y con Administraciones públicas distintas de la del Estado, en los términos que las leyes dispongan, conforme a la Constitución» (FJ 2).

⁸ Como lo demuestra en su libro *el Letrado del Consejo de Estado*: RODRÍGUEZ GIMÉNEZ, C. (2025), *Técnica Normativa y Consejo de Estado. Dictámenes de los años 2021, 2022 y 2023. Memorias de los años 2000 a 2023*. Madrid: Dykinson.

⁹ Los dictámenes son formalmente no vinculantes. Sin embargo, su peso en el procedimiento normativo es sustantivo al constituir un instrumento de control preventivo de legalidad y técnica normativa, y en los casos previstos legalmente, su emisión es obligatoria. En consecuencia, la ausencia del dictamen en los casos legalmente preceptivos constituye causa de anulabilidad o nulidad, en función de su incidencia material en el proceso.

o por cualquiera de sus miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 LOCE. En ambos supuestos, el Consejo de Estado actúa como garante de la calidad técnica y jurídica de las normas, contribuyendo al respeto de los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y buena administración.

El Consejo de Estado ha desempeñado un papel estructural en el desarrollo y consolidación de una política de calidad normativa en España, particularmente a través de su intervención en la elaboración, revisión e interpretación de las directrices de técnica normativa, que constituyen el principal instrumento técnico para la redacción adecuada de disposiciones legales y reglamentarias.

Este examen se proyecta sobre:

- La sistemática del texto: estructura interna, claridad expositiva, relación entre títulos y artículos, disposiciones adicionales, transitorias y derogatorias.
- La coherencia normativa: respeto a la jerarquía normativa, remisiones normativas correctas, compatibilidad con normas vigentes.
- La corrección lingüística y terminológica: empleo de fórmulas jurídicas adecuadas, precisión conceptual, ortodoxia jurídica.
- La adecuación al principio de legalidad: análisis de si el órgano proponente es competente y si la norma se ajusta a los procedimientos previstos.

En este sentido, el Consejo de Estado actúa como guardián de la calidad técnica del ordenamiento jurídico, contribuyendo a reducir la inflación legislativa, evitar antinomias y reforzar la seguridad jurídica¹⁰.

En relación con las Directrices normativas de 2005, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen 621/2004, con fecha de 20 de mayo de 2004, a solicitud del Ministerio de la Presidencia¹¹. En el dictamen el Consejo de Estado no se limitó a emitir una valoración formal del proyecto, sino que asumió un papel activo en la definición institucional y funcional, proponiendo enmiendas sustantivas relativas a su alcance, estructura, fundamento normativo y mecanismos de aplicación.

¹⁰ A modo de ejemplo, en el dictamen núm. 111/2016, emitido el 10 de marzo de 2016, el Consejo de Estado evaluó el anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público. Este dictamen abordó diversas cuestiones técnicas:

Transposición de directivas europeas: Se analizó la correcta incorporación de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE al ordenamiento jurídico español, asegurando su adecuada adaptación.

Estructura normativa: Se sugirieron mejoras en la organización del texto legal para facilitar su aplicación práctica y comprensión por parte de los operadores jurídicos.

Claridad en los procedimientos: Se recomendó detallar los procedimientos de contratación pública, estableciendo criterios claros y objetivos para la adjudicación de contratos.

Lenguaje técnico adecuado: Se instó a utilizar un lenguaje técnico preciso, evitando términos ambiguos o interpretaciones múltiples que pudieran generar inseguridad jurídica.

Las recomendaciones del Consejo de Estado fueron esenciales para perfeccionar la Ley de Contratos del Sector Público, fortaleciendo la transparencia y eficiencia en la contratación pública.

¹¹ Se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-621>

Los aspectos más significativos del dictamen pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Naturaleza jurídica de las Directrices: el Consejo reconoció expresamente que, aun careciendo de valor normativo en sentido estricto, las directrices se configuran como parámetros técnicos de obligado cumplimiento derivado del principio de buena regulación, posteriormente positivizado en el artículo 129 de la Ley 39/2015.
- Supervisión institucional de su cumplimiento: el dictamen asigna a la Secretaría del Gobierno y a las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios la función de garantizar la aplicación efectiva de las Directrices, tanto en términos de revisión técnica como de asistencia durante el proceso de elaboración normativa.
- Lenguaje normativo y claridad expositiva: insta al uso de un lenguaje jurídico funcional, sobrio y comprensible, ajustado al principio de transparencia administrativa y dirigido tanto a operadores jurídicos como al conjunto de los ciudadanos. El Consejo rechaza expresamente el empleo de fórmulas arcaicas, tecnicismos innecesarios y estructuras gramaticales complejas.
- Estructuración formal de los textos normativos: exige la sistematización uniforme de las disposiciones mediante la división clara entre exposición de motivos, parte dispositiva articulada y disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, debidamente ordenadas. Esta organización estructural es considerada esencial para la inteligibilidad del texto y su compatibilidad con el conjunto del ordenamiento jurídico.
- Coordinación lingüística con la Real Academia Española: el Consejo de Estado valora positivamente la incorporación de criterios lingüísticos armonizados, lo que confiere un grado singular de legitimidad técnica y lingüística.

En definitiva, el dictamen no se limitó a una función pasiva de revisión, porque constituyó un acto de colaboración normativa sustantiva entre el órgano consultivo y el Ejecutivo. Desde esta perspectiva, puede calificarse como un acto institucional de coproducción normativa, reflejo de un modelo de gobernanza regulatoria deliberativa, orientada a la mejora continua de la calidad técnica del derecho positivo.

7.1.2 EL CONTROL PARLAMENTARIO A TRAVÉS DE LAS MESAS

Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, como órganos rectores de sus respectivas Cámaras, ejercen funciones esenciales en la fase inicial del procedimiento legislativo. Entre sus competencias se encuentra la calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos parlamentarios, conforme a lo establecido en los Reglamentos de ambas Cámaras¹². Estas disposiciones otorgan a las Mesas un papel

¹² En relación con el Reglamento del Congreso de los Diputados:

«Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

1. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» (artículo 31.1).

(...)

crucial en el control previo de las iniciativas legislativas, asegurando su adecuación al marco legal y reglamentario.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance del control ejercido por las Mesas, especialmente en relación con el derecho de participación política de los parlamentarios (art. 23.2 CE).

En ese sentido, ha llegado a afirmar que la Mesa, «en tanto que órgano de administración y gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere»¹³.

Con remisión a jurisprudencia del Tribunal Constitucional (*vid.* STC 177/2002), se afirma que «en relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha afirmado (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3.b; y 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3) que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese

«Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (artículo 31.4).»

En el Reglamento del Senado:

«Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:

(...)

c) Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación» (artículo 36.1.c).

¹³ STC 124/1995, de 18 de julio (ECLI: ES:TC:1995:124) FJ 3. El Tribunal Constitucional analizó si la decisión de la Mesa de inadmitir la proposición de ley constituía una vulneración del derecho fundamental del diputado. En su análisis, el Tribunal estableció que:

Las Mesas parlamentarias tienen competencias para calificar y decidir sobre la admisión a trámite de las iniciativas legislativas, pero este control debe limitarse a aspectos formales y no puede extenderse a un juicio de constitucionalidad sobre el contenido de la proposición.

La inadmisión de una iniciativa legislativa por parte de la Mesa sólo es procedente cuando la inconstitucionalidad de la misma sea manifiesta y evidente.

En el caso concreto, la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia excedió sus competencias al realizar un juicio de constitucionalidad sobre la proposición de ley, sin que existiera una inconstitucionalidad manifiesta que justificara su inadmisión.

juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario»¹⁴.

Las Mesas ejercen funciones calificadoras (arts. 31 del Reglamento del Congreso y 36 del Reglamento del Senado), lo que implica verificar que los escritos y documentos parlamentarios presentados sean admisibles conforme al marco normativo vigente.

En este sentido, su control normativo *ex ante* se justifica como:

– Filtro de competencias. Impide que se tramite una iniciativa que materialmente exceda las competencias del legislador parlamentario, como por ejemplo cuando:

- Se invade el ámbito exclusivo del Gobierno en materia de iniciativa legislativa con contenido presupuestario sin su conformidad, conforme al artículo 134.6 CE.
- Se pretende derogar o modificar normas que requieren mayoría cualificada sin respetar sus exigencias materiales o procedimentales.
- Se ejerce una función de impulso impropia en forma normativa (por ejemplo, proposiciones no de ley que pretenden efectos legislativos).

– Prevención del abuso del derecho de iniciativa. El control también permite evitar:

- La reiteración de iniciativas ya debatidas y rechazadas, conforme a lo que prevé el principio de economía procedimental.
- La presentación de textos carentes de la mínima coherencia normativa, técnica o jurídica.
- El uso instrumental del procedimiento legislativo para fines ajenos a la creación de Derecho, como la provocación política o la saturación deliberada del registro parlamentario.

Estas funciones están directamente conectadas con la necesidad de preservar el funcionamiento racional del Parlamento como órgano colegiado y deliberativo, evitando que se degrade el procedimiento legislativo en detrimento de su función constitucional (arts. 66 y siguientes CE).

Como hemos señalado (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3), el control de las Mesas no es ilimitado, pues debe ejercerse de forma estrictamente reglada,

– Las Mesas parlamentarias tienen competencias para calificar y decidir sobre la admisión a trámite de las iniciativas legislativas, pero este control debe limitarse a

¹⁴ STC 78/2006, de 13 de marzo (ECLI: ES:TC:2006:78) FJ 3. El fondo de la sentencia coincide con la anterior, y el recurso de amparo se interpone contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía que inadmitieron a trámite dos proposiciones no de ley presentadas por su grupo. El Tribunal Constitucional analizó si la inadmisión de las proposiciones vulneraba el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), y llega a la misma conclusión descrita en el pie de página anterior.

aspectos formales y no puede extenderse a un juicio de constitucionalidad sobre el contenido de la proposición.

El Tribunal Constitucional ha reiterado (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, y 78/2006, de 13 de marzo), que el control de las Mesas debe circunscribirse a la verificación de los requisitos formales, competenciales y de procedimiento, sin que pueda transformarse en un instrumento de bloqueo político.

– La inadmisión de una iniciativa legislativa por parte de la Mesa sólo es procedente cuando la inconstitucionalidad de la misma sea manifiesta y evidente.

El Tribunal Constitucional ha establecido que las Mesas parlamentarias pueden ejercer un control sobre las iniciativas presentadas, pero dicho control debe estar fundado en criterios jurídicos y no puede responder a razones de oportunidad política¹⁵.

7.2 El control *ex post*

El control normativo *ex post* constituye la fase evaluativa posterior (retrospectiva) a la entrada en vigor de una disposición normativa. Su objetivo principal es constatar en términos jurídicos y materiales el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en la norma, así como verificar la congruencia entre los efectos reales producidos y los previstos en la fase de planificación legislativa. Lejos de tratarse de un mecanismo político contingente o voluntarista, se trata de una exigencia funcional del principio de buena regulación, explícitamente recogido en la legislación administrativa común y en normas sectoriales.

Este control cumple funciones clave:

- Racionalizadora, al depurar el ordenamiento de normas ineficientes o ineficaces.
- Instrumental, al aportar evidencia para procesos de reforma normativa o derogación.
- Garantista, al evitar la prolongación de normas disfuncionales o desproporcionadas.

El Real Decreto 931/2017, que regula la MAIN, establece expresamente la obligación de prever un plan de evaluación *ex post* en toda iniciativa normativa estatal.

En concreto, el artículo 2.1.j) dispone que la MAIN incorporará: «Evaluación *ex post* que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describi-

¹⁵ Este criterio ha sido reiterado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, como la STC 124/1995, de 18 de julio, la STC 78/2006, de 13 de marzo, la STC 10/2016, de 1 de febrero, y la STC 24/2020, de 13 de febrero.

birá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. A estos efectos, se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo».

Este apartado señala que se debe incorporar a la MAIN las siguientes cuestiones:

- La forma en que se analizarán los resultados de la aplicación de la norma.
- Si la norma está prevista para evaluación en el Plan Anual Normativo, conforme al artículo 25.2 de la Ley 50/1997.
- Los objetivos y fines de la norma, así como los términos y plazos para analizar sus resultados, según lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997.
- La sistemática que se utilizará en la evaluación y la entidad u órgano responsable de llevarla a cabo.

Por tanto, no se trata de una recomendación sino de una exigencia técnica de carácter reglamentario, que vincula a los órganos proponentes y que condiciona la integridad del procedimiento de elaboración normativa.

Este enfoque garantiza que la evaluación legislativa *ex post* no constituye un ejercicio formal, más bien un proceso estructurado y orientado a resultados.

Además, el artículo 129 de la Ley 39/2015 establece los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, principios que rigen la elaboración y también la aplicación y revisión de las normas.

En ese sentido, la evaluación *ex post* es el mecanismo operativo que permite verificar el cumplimiento material de tales principios tras la entrada en vigor de la disposición normativa.

7.2.1 LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

Según ha sido desarrollado en el apartado anterior, la guía metodológica para la elaboración de la MAIN define las directrices técnicas para garantizar una evaluación normativa *ex post* que resulte eficaz, sistemática y jurídicamente coherente. La guía metodológica constituye una herramienta complementaria del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, en cuyo artículo 2.1.j) se impone la obligación de prever en la MAIN los mecanismos para analizar, tras la entrada en vigor de la norma, el grado de cumplimiento de sus objetivos y los efectos realmente producidos.

La guía metodológica establece que toda evaluación normativa, ya sea de rango legal o reglamentario, debe atender, como mínimo, a los siguientes criterios sustantivos:

- Eficacia: grado de correspondencia entre los objetivos inicialmente previstos por la norma y los efectos jurídicos que esta ha producido en su aplicación real.
- Eficiencia: análisis de la relación coste-beneficio, desde una perspectiva integral que incluya tanto las cargas administrativas para los operadores afectados como los recursos públicos necesarios para su ejecución.
- Efectividad: medición del impacto real de la norma sobre el ámbito regulado, evaluando su capacidad transformadora respecto a la situación de partida. Este criterio exige una valoración no sólo normativa sino también empírica, incluyendo efectos colaterales o no previstos.

La ausencia de cualquiera de estos elementos en el proceso de evaluación puede comprometer la calidad técnica de la disposición normativa, afectando a su legitimidad regulatoria e incluso, en casos extremos, a su validez material conforme al principio de proporcionalidad (art. 129 Ley 39/2015) y al deber de motivación (arts. 35 y 88 Ley 39/2015).

En segundo lugar, y para garantizar una evaluación técnicamente solvente y jurídicamente significativa, la guía metodológica establece de manera implícita en el contenido de la evaluación normativa los siguientes ejes operativos¹⁶:

- Definición de indicadores. Es indispensable identificar indicadores verificables y medibles, directamente vinculados a los objetivos normativos explicitados en la MAIN y/o en la exposición de motivos. La elección de estos indicadores debe obedecer a criterios de pertinencia, trazabilidad y relevancia jurídica, social o económica.
- Recopilación de datos. Se exige el uso de fuentes estadísticas o documentales fiables y actualizadas, públicas o privadas, internas o externas a la Administración General del Estado. En caso de carencia de datos disponibles, la MAIN debe justificar la insuficiencia e incorporar mecanismos de obtención futura.
- Análisis de resultados. Este análisis debe atender a la cuantificación de los efectos producidos, y también a la cualificación de su impacto jurídico, económico, social o ambiental. Se deben identificar las desviaciones entre objetivos y resultados, así como eventuales disfunciones, redundancias o ineficiencias.

¹⁶ Aunque la guía metodológica no utiliza expresamente los términos «definición de indicadores», «recopilación de datos», «análisis de resultados» y «recomendaciones», sí aborda estos conceptos de manera implícita en el contexto de la evaluación normativa. En particular, la guía destaca la importancia de establecer un plan de seguimiento y evaluación de los resultados de la norma, en función de los objetivos que se pretenden alcanzar. Este plan debe incluir la identificación de los fines y objetivos perseguidos, así como una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación, en especial a los de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

- Recomendaciones. En función de los hallazgos anteriores, deben formularse propuestas claras, específicas y fundadas para la modificación, derogación, consolidación o mantenimiento de la norma evaluada. Estas recomendaciones deben ser técnicamente viables, respetar el principio de proporcionalidad y adaptarse a la evolución del entorno normativo.

Este proceso evaluador no constituye una formalidad accesoria, sino un instrumento jurídico-técnico al servicio del principio de buena regulación, y permite a las Administraciones Públicas:

- Identificar normas ineficaces o disfuncionales.
- Optimizar la utilización de recursos públicos.
- Alinear la producción normativa con los estándares de legalidad material y racionalidad administrativa.
- Reforzar la legitimidad normativa mediante la rendición de cuentas.

En definitiva, tal y como establece el artículo 2.1.j) del Real Decreto 931/2017, la sistemática de evaluación debe ser incorporada *ex ante*, pero su ejecución debe proyectarse *ex post*, como parte integral de la calidad regulatoria y de la rendición normativa.

7.2.2 LA EVALUACIÓN POR MEDIO DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

La evaluación normativa a través de la jurisdicción ordinaria no constituye una evaluación *ex post* en sentido técnico-administrativo, como la prevista en la MAIN o en la planificación normativa anual. No obstante, sí puede entenderse como un mecanismo indirecto de control *ex post* del ordenamiento jurídico, mediante la fiscalización judicial de los efectos, aplicación o validez de una norma en casos concretos.

En el marco del ordenamiento jurídico español, la jurisdicción contencioso-administrativa, regulada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, no tiene como función específica la evaluación de políticas públicas ni de la eficacia normativa en términos empíricos. Sin embargo, su competencia para controlar la legalidad objetiva de disposiciones generales y actos administrativos convierte a los órganos judiciales en un instrumento indirecto de evaluación *ex post* del ordenamiento, particularmente cuando enjuician:

- Reglamentos carentes de justificación suficiente.
- Normas desproporcionadas en sus cargas.
- Defectos materiales en la MAIN.
- Incongruencias entre los fines normativos declarados y los medios jurídicos empleados.

Este control judicial permite canalizar, en clave constitucional, los principios de racionalidad, legalidad material y buena administración previstos en los artículos 9.3, 103.1 y 106 CE.

Conforme al artículo 1.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación».

Este control no se limita a los vicios formales, sino que alcanza el contenido sustantivo, en particular su adecuación a la ley habilitante y su sometimiento a los principios materiales recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Por su parte, el Real Decreto 931/2017, que regula la estructura de la MAIN, exige en su artículo 2.1.j) que toda propuesta normativa incluya un apartado relativo a la evaluación *ex post*, especificando objetivos, indicadores, plazos y órganos evaluadores. Cuando este apartado está ausente o mal diseñado, los jueces pueden considerar viciado el procedimiento de elaboración, conforme al principio de motivación normativa (art. 35.1 Ley 39/2015) y al principio de buena administración (art. 103.1 CE).

B. BIBLIOGRAFÍA

1. MONOGRAFÍAS ESPAÑOLAS

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M. (2022). *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. de (2023). *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*. Cortes Generales: Madrid.
- AGUILÓ REGLA, J. (1995). *Sobre la derogación: ensayo de dinámica jurídica*. Fontamara: Méjico.
- ARANDA GARCÍA, E. (2015). *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- ARCOS RAMÍREZ, F. (2000). *La seguridad jurídica: Una teoría formal*. Dykinson: Madrid.
- ASPAS, J. M. (1992). *Calidad normativa de las leyes aragonesas: aspectos formales de la técnica legislativa*. Diputación General: Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza: Zaragoza.
- ASTARLOA, I. (dir. y coord.) (2015). *Técnica Normativa. Memento práctico Francis Lefebvre*. Lefebvre-El Derecho: Madrid.
- ATIENZA, M. (1997). *Contribución a la teoría de la legislación*. Civitas: Madrid.
- BENTHAM, J. (2004). *Nomografía o el arte de redactar leyes*. CEPC: Madrid.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEC: Madrid.
- (1993). *La publicación de la ley*. Tecnos: Madrid.
- CANALS AMETLLER, D. (2020). *La evaluación de impacto normativo por razón de género. Su aplicación en las instituciones europeas y en España*. CEPC: Madrid.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1999). *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- (2007). *El lenguaje jurídico actual*. Thomson Reuters: Cizur Menor.
- COMITÉ ASSESOR PER A L'ESTUDI DE L'ORGANIZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ (1991). *Técnica normativa: el procediment intern d'elaboració de les normes*. Comité Asesor per a l'estudi de l'organització de l'Administració: Barcelona.
- COMUNIDAD DE MADRID (1991). *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas. Jornadas celebradas por la Comunidad de Madrid en colaboración con el Centro de Estudios Constitucionales*. Comunidad de Madrid: Madrid.

- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000). *La función legislativa de los parlamentos y la técnica legislativa, abril 1988. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.
- CORONA FERRERO, J. M., PAU VALL, F y TUDELA ARANDA, J. (coords.) (1994). *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- CORTES VALENCIANAS. (1992). *Llenguatge: publicacions en els Parlaments Autònoms*. Cortes Valencianes: Valencia.
- DELGADO RAMOS, D. (2015). *Problemas actuales del Derecho parlamentario*. Aranzadi: Cizur Menor.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Civitas: Madrid.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1998). *Ensayos sobre la metodología y técnica jurídica en el derecho financiero y tributario*. Marcial Pons: Madrid.
- FIGUEROA LAURADO GOITIA, A. (coord.) (1995). *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- FUSTERO GARCÍA, F. M. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro*. Tesis doctoral. Universidad de Huelva: Huelva.
- GALIANA SAURA, Á. (2003). *La legislación en el Estado de Derecho*. Dykinson: Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2000). *La iniciativa legislativa del Gobierno*. CEPC: Madrid.
- (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. CEPC: Madrid.
- (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Thomson Reuters: Cizur Menor.
- (2011). *Manual de técnica legislativa*. Thomson-Reuters: Cizur Menor.
- GARCÍA MEXÍA, P. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. (dirs.), HERNANDO MASDEU, J. (coord.). (2010). *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- GARCÍA NOVOA, C. (2000). *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*. Marcial Pons: Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas: Madrid.
- GARRIDO MAYOL, V. (2010). *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1992). *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*. Departament de Governació. Comité Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració: Barcelona.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Cortes Generales: Madrid.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, P. (1997). *Manual de corrección y estilo*. Editorial ACTA: Madrid.
- GRETTEL (1986). *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Bosch: Barcelona.
- (1989). *Curso de Técnica Legislativa*. CEC: Madrid.
- (1995). *La redacció de les lleis*. Escola d'Administració Pública de Catalunya: Barcelona.
- IRTI, N. (1992). *La edad de la descodificación*. J. M. Bosch editores: Barcelona.
- ITALIA, V. (1994). *La fabbrica delle leggi. Leggi speciali e leggi di principi*. Segunda edición. Giuffrè: Milán.

- JIMENA QUESADA, L. (2003). *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Tecnos: Madrid.
- LOSANO, M. G. (1991). *La informática y el análisis de los procedimientos legislativos*. Traducción de A. Elvira. CEC: Madrid.
- MARTÍNEZ CARDÓS, J. L. (2002). *Técnica normativa*. Escuela de Práctica Jurídica – Universidad Complutense de Madrid: Madrid.
- MARTÍNEZ ROLDÁN, L. (2007). *La Ley desmedida: estudios de legislación, seguridad y jurisdicción*. Dykinson: Madrid.
- MÉNENDEZ, MENÉNDEZ, A. (2004). *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- MESEGUER YEBRA, J. (2008). *Guía práctica para la elaboración de textos normativos: directrices estatales de técnica normativa*. Bosch: Barcelona.
- MILLÁN GARRIDO, A. (1999). *Libro de estilo para juristas: normas básicas y reglas técnicas en la elaboración del trabajo académico*. Segunda edición. Bosch: Barcelona.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990–1997). *Manual de estilo del lenguaje administrativo*. Ministerio de Administraciones Públicas: Madrid.
- MINISTERIO DE JUSTICIA (2009). *Legislar mejor*. Ministerio de Justicia: Madrid.
- MONTORO CHINER, M. J. (1989). *Adecuación al ordenamiento y facilidad: presupuestos de calidad de las normas*. CEC: Madrid.
- (2001). *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*. Atelier: Barcelona.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1986). *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Civitas: Madrid.
- OELCKERS CAMUS, O. (2002). *La evaluación de las leyes*. Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso: Valparaíso.
- PALMA FERNÁNDEZ, J. L. (1997). *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*. CEPCC: Madrid.
- PARLAMENT DE CATALUNYA (2003). *Legislador i técnica legislativa. Workshops celebrat al Palau del Parlament el dia 17 de febrer de 2003*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya.
- (2005). *Técnica legislativa*. Parlament de Catalunya: Barcelona.
- PARLAMENTO VASCO (2001). *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- PARRA GÓMEZ, D. (2016). *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*. Manuel Giménez Abad: Zaragoza.
- PASCUA MATEO, F. (2006). *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español (estatal, autonómico y local)*. Civitas: Cizur Menor.
- PAU VALL, F. y PARDO FALCÓN, J. (2006). *La evaluación de las leyes*. Tecnos: Tecnos.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (1993). *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*. Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia: Sevilla.
- (1994). *La seguridad jurídica*. Ariel: Barcelona.
- PÉREZ SERRANO, N. (1984). *Escritos de Derecho Político (II)*. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid.

- PINILLA PALLEJÀ, R. (2008). *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios: Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2019). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- PRADA RODRÍGUEZ, M. de (2024). *El derecho a entender el Derecho. Alcance y límites del lenguaje jurídico*. Tirant: Valencia.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1991). *Lenguas, lenguaje y derecho*. Civitas-UNED: Madrid.
- REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA (2006). *Monográfico Técnica normativa*, julio-diciembre 2006.
- (2009). *Monográfico Técnica y calidad normativa*, enero-junio 2009.
- RÍO SANTOS, F. (2022). *El constitucionalismo después de la postguerra. Historia y técnica constitucional para la elaboración de una Constitución*. Aranzadi: Cizur Menor.
- RODRÍGUEZ GIMÉNEZ, C. (2025). *Técnica normativa y Consejo de Estado*. Dictámenes de los años 2021, 2022 y 2023. Memorias de los años 2000 a 2023. Dykinson: Madrid.
- ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, M. C. (1972). *Valor y función de las «Exposiciones de Motivos» en las normas jurídicas*. Universidad de Santiago de Compostela: Santiago de Compostela.
- RUIZ HUERTAS, M. (1998). *Iniciativa no gubernamental en España*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- SAINZ MORENO, F. y SILVA OCHOA, J. C. DA (1989). *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- SALVADOR CODERCH, P. (1985). *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*. Barcelona: Bosch.
- SANTOALLA LÓPEZ, F. (2008). *Técnica normativa en la Unión Europea*. Dos tomos. Temas Senado. Senado: Madrid.
- (2019). *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson: Madrid.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1987). *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Tecnos: Madrid.
- TOSCANO ORTEGA, J. A. (2005). *Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- VALLET DE GOYTISOLO, J. B. (1991). *Metodología de las leyes*. Edersa, D. L.: Madrid.
- VILLAR EZCURRA, M. (1996). *Las disposiciones aclaratorias en la práctica jurídica: análisis crítico de su aplicación en el Derecho público español y comunitario*. Dedecs: Madrid.
- VVAA (1988). *Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes*: GRETEL. CEPC: Madrid.
- ZAPATERO, V. (2009). *El arte de legislar*. Thomson-Aranzadi: Cizur Menor.

2. ARTÍCULOS JURÍDICOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO

- ABAD PÉREZ, J. J. (1989). «Antecedentes y documentación necesaria para pronunciarse sobre los proyectos de Ley de presupuestos». En *La calidad de las Leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- ABAJO QUINTANA, J. J. (1994). «Directrices sobre la reforma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (1995). «La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisorio». En *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- ABANDO, J. O. (1994). «El control del cumplimiento de las normas». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- AGUILÓ LUCÍA, L. (1989). «Competencia para dictar directrices de técnica legislativa». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- AGUILÓ REGLA, J. (1990). «Técnica legislativa y elaboración automática de legislación». *Informática i Diritto*, núm. 1.
- (1991). «La derogación de normas en la obra de Hans Kelsen». *Doxa*, núm. 10.
- (1992). «Derogación, rechazo y sistema jurídico» *Doxa*, núm. 11.
- (1994). «La derogación en pocas palabras». *Anuario de filosofía del Derecho*, núm. 11.
- (2005). «Tres cuestiones sobre principios y directrices». *Doxa*, núm. 28.
- ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, N. (1984). «Técnica legislativa procesal». En *Libro homenaje a Jaime Guasp*. Comares: Granada.
- ALLI ARANGUREN, J. C. (2001). «Bilingüismo y técnica legislativa». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- ALONSO GARCÍA, E. (1989). «Técnicas de inserción y desarrollo del Derecho Europeo». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- ALONSO GARCÍA, E. y RECARTE VICENTE-ARCHE, A. (2010). «La técnica normativa en Estados Unidos, en particular, la elaboración de las leyes». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M. (2020). «Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España: retos actuales». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117.
- ÁLVAREZ SACRISTÁN, I. (1996). «Anomalías queridas y no queridas en la redacción de las leyes». *Tapia*, núm. 88.
- ANGULO RODRÍGUEZ, E. (1983-1989). «Comentarios al artículo 88». En *Comentarios a las Leyes Políticas*. EDESA: Madrid.
- ANTÓN, J. A. (2001). «Principios de técnica legislativa tributaria». *Papeles de Economía española*, núm. 87.
- ARAGÓN REYES, M. (1986). «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16.

- ARANA ÁLVAREZ, E. (2006). «La nueva Ley de iniciativa legislativa popular». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78.
- (2015). «Dos manifiestos de la confusión de poderes en nuestro tiempo convertidos en problemas de técnica legislativa: abusos de decretos-leyes y leyes singulares». En *Algunos Problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1990). «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2018). «La plena incorporación de la normativa sobre evaluación ambiental al Derecho interno. Asamblea». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 39.
- ARIAS DÍAZ, I. (2002). «Tomografía, directrices para legislar y otras cuestiones de técnica legislativa». *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 26.
- ASTARLOA VILLENA, F. (2002-2003). «La iniciativa legislativa popular en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11.
- ATAZ LÓPEZ, J. (2006). «Una nueva patología en materia de publicación de la ley: la corrección de las falsas erratas». *Derecho privado y Constitución*, núm. 20.
- ATIENZA, M. (1989). «Sociología jurídica y ciencia de la legislación». En *Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*. Bergalli (coord.). PPU: Barcelona.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M. (2002). Distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas y técnica legislativa. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 62.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2004). La técnica legislativa en los albores del siglo XXI y la sujeción de la administración a la ley y al derecho: una reflexión sobre la capacidad de dirección de la ley administrativa. En *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho*. Civitas: Madrid.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. y VIVER I PI-SUNYER, C. (2004). La técnica legislativa en los albores del siglo XXI y la sujeción de la Administración a la Ley y al Derecho. En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- BASELGA GARCÍA-ESCUDERO, P. (2009). «Materiales para el estudio de la técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 76.
- BASSOLS COMA, M. (2010). La elaboración de los reglamentos: su tramitación y aprobación. En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (2023). «La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial». *Revista de Administración pública*, núm. 221.
- BLANCO TELLA, L. (1989). «Anomalías técnicas formales en textos legales y reglamentarios». *Actualidad Administrativa*, núms. 37 y 38.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2006). «Sobre el principio «non bis in idem» y la importancia de la técnica legislativa (Al hilo de la STC 188/2005, de 7 de julio)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 76.
- BRETAL VÁZQUEZ, J. M. (1991). «La calidad de las leyes». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 31.

- BRONFMAN, A. (2006). «El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos». En *La evaluación de las leyes*. Tecnos: Madrid.
- CABALLERO SANZ, F. (2006). «La evaluación en la Unión Europea». En *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos: Madrid.
- CALVO-SOTELO IBÁÑEZ-MARTÍN, L. (2010). «La calidad en la elaboración de las normas». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Editorial: Madrid.
- CANALS AMETTLER, D. (2020). «Género y normas». En *La evaluación de impacto normativo por razón de género. Su aplicación en las instituciones europeas y en España*. Canals Ametller (dir.). CEPC: Madrid.
- CANO BUESO, J. (1994). «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (2006). «Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- CANOSA USERA, R. (2010). «La técnica normativa en el Estado autonómico». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- CARBONELL SÁNCHEZ, M. (1997). «Los objetos de las leyes, reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa». *Boletín mexicano de Derecho comparado*, núm. 89.
- CARRASCO DURÁN, M. (2014). «La participación social en el procedimiento legislativo». *Revista de Derecho Político*, núm. 89.
- CASCAJO CASTRO, J. L. (2003). «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69.
- CASTELLÀ ANDREU, J. (2013). «Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5.
- CASTIÑEIRA PALOU, M. T. (1989). «Sistemática y división de las leyes». En *Curso de Técnica Legislativa* GRETEL. CEC: Madrid.
- (1989). «Las leyes modificativas». En *Curso de Técnica Legislativa Gretel*. CEC: Madrid.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1989). «Sistemática y división de las leyes». En *Curso de técnica legislativa Gretel*. CEC: Madrid.
- (1997). «El lenguaje de las leyes actuales». *El País*, 23 de octubre de 1998.
- (2004). «La participación del Parlamento en la creación del Derecho». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- CIRIERO SOLETO, F. J. (2017). «El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas». *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 29.
- CODES CALATRAVA, J. M. (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104.
- CONDE REQUENA, J. (2015). «Técnica normativa y aspectos lingüísticos y estructurales: sobre la eficacia comunicativa de las leyes y disposiciones de carácter general». En *Algunos Problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.

- CORONA FERRERO, J. M. (1994). «En torno al concepto de técnica legislativa». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- Crossland, H. G. (2004). «La codificación del Derecho comunitario». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2020). «Técnicas normativas y aplicativas en las medidas laborales ante el COVID 19 en España». *IUS ET VERITAS: Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, núm. 61.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2003). «Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley». *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17.
- (2004). «Control de la calidad de la ley y calidad de control de la ley». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- (2006). «Una nota sobre evaluación legislativa: el caso de las leyes constitucionalmente sensibles». En *La evaluación de las leyes*. Tecnos: Madrid.
- CUADRA, B. DE LA (2004). «Difusión del Derecho y medios de comunicación: la cuestión vista desde la calle». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- CUOCOLO, F. (1971). «Iniziativa legislativa». En *Enciclopedia del Diritto*, vol. 21. Giuffrè: Milán.
- DA SILVA OCHOA, J. C. (1992). «El Parlamento y la calidad de las Leyes». *La Ley*, núm. 4.
- DELGADO RAMOS, D. (2016). «Técnica legislativa y crisis económica: leyes ómnibus y de medidas en el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-99.
- Díaz-Romeral Gómez, A. (1999). «Notas en torno a las leyes de objeto diverso: elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 6.
- DÍEZ HERRERO, L. (2008). «La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa: un caso singular en Castilla y León». *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 20.
- DÍEZ LAGO, P. (1989). «Algunas consideraciones sobre la técnica legislativa en sede parlamentaria». En *La calidad de las leyes a debate*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- DÍEZ PICAZO, L. M. (1992). «Los preámbulos de las leyes: en torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas». *Anuario de Derecho civil*, fasc. 2.
- (1993). «Los preámbulos de las leyes». En *Estudios de derecho público en homenaje a Ignacio de Otto*. Universidad de Oviedo: Oviedo.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2005). «El seguimiento de las normas y actos jurídicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 167.
- (2014). «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho». *Revista de Administración Pública*, núm. 195.
- DORREGO DE CARLOS, A. (1996-1999). Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental (28). En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales-Editorial de Derecho Reunidas: Madrid.

- DUARTE MONTSERRAT, C. (1989). «Textos bilingües». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1997). «Lenguaje administrativo y lenguaje jurídico». *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 16.
- (2001). «Los retos de la traducción legislativa: la experiencia de Cataluña». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- DURÁN ALBA, F. y REDONDO GARCÍA, A. M. (1994). «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo». En *La Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (2001). «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- EMBIID TELLO, A. E. (2009). Calidad normativa y evaluación *ex-post* de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.
- EZQUIAGA GANUZAS, F. J. (1988). «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 20.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. (2000). «El lenguaje legislativo español en el presente siglo». En *La función legislativa de los parlamentos y técnica de legislar, abril 1988. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Cortes Generales: Madrid.
- (2004). «Unidad de ordenamiento jurídico y técnica normativa». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- (2006). «La evaluación legislativa en España: posibilidades de articulación y límites constitucionales o estatuarios». En *La evaluación de las leyes*. Tecnos: Madrid.
- (2010). «La evaluación normativa». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, C. J. y ANDRÉS DE BLASCO, J. (2004). «La comunidad jurídica, garante de la calidad técnica de las leyes». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 61.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2016). «Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo». *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. (2000). «El lenguaje legislativo español en el presente siglo». En *La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Cortes Generales.
- (2006). «La posibilidad y la conveniencia de aplicar criterios de oportunidad en la emisión de los dictámenes». *Revista Española de la Función Pública*, núm. 6.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. (1995). «Derecho presupuestario y técnica legislativa». *Revista española de Derecho financiero*, núm. 87.
- FIGUEROA LAURADO GOITIA, A. (1995). «La evaluación del Derecho». En *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- FONT I LLOVET, T. (2009). «Los órganos consultivos y la calidad normativa». *Revista Española de la Función consultiva*, núm. 11.
- FUENTES GÓMEZ, J. C. (2009). «Algunas consideraciones prácticas sobre la forma de legislar en nuestros días». En *Legislar mejor*. Ministerio de Justicia: Madrid.

- FUERTES SUÁREZ, J. L. (1989). «Habilitación y mandatos de desarrollo reglamentario». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- GALIANA SAURA, A. (1999). «La incidencia de la técnica legislativa en el llenguatge jurídic». *Revista de lengua i Dret*, núm. 31.
- GARCÍA AMADO, J. A. (2000). «Razón práctica y teoría de la legislación». *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 9.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999). «Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas». *Cuadernos Civitas*. Civitas: Madrid.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1999). «Problemas de técnica legislativa en el ámbito de la producción normativa de las Comunidades Autónomas». En *El funcionamiento del Estado autonómico*. INAP: Madrid.
- GARCÍA FIGUEROA, A. J. (2015). «Legislación y neoconstitucionalismo: Sobre la necesidad de superar los presupuestos positivistas de la ciencia de la legislación en el Estado constitucional». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- GARCÍA MENGUAL, F. (2017). «Los informes de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia: aplicabilidad en el ámbito normativo». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 27.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2010). La elaboración de las leyes: la fase parlamentaria de tramitación y aprobación. En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (1998). «Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado». En *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- (1999). «Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno». *Cuadernos de Derecho público*, núm. 8.
- (2000). «La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59.
- (2000). «La especial prioridad del proyecto de Ley de Presupuestos». En *La iniciativa legislativa del Gobierno*. CEPC: Madrid.
- (2001). «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11.
- (2003). «La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 59.
- (2005). «El procedimiento legislativo de las Cortes Generales: regulación, fases y tipos». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 16.
- (2005). «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma». *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 25.
- (2005). «Nuevas directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 15.
- (2005). «Nuevas Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 15.

- (2005). «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario». *Asamblea. Revista de Derecho parlamentario de la Asamblea de Madrid*, núm. 13.
- (2006). «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales». *Revista general de Derecho constitucional*, núm. 2.
- (2008). «Comentario al artículo 87 de la Constitución: La iniciativa legislativa del Gobierno». En *Comentarios a la Constitución española*. Fundación Wolters Kluwer: Madrid.
- (2008). «Comentario al artículo 88 de la Constitución: La iniciativa legislativa del Gobierno». En *Comentarios a la Constitución española*. Fundación Wolters Kluwer: Madrid.
- (2008). «Comentario al artículo 89 de la Constitución: La iniciativa legislativa del Gobierno». En *Comentarios a la Constitución española*. Fundación Wolters Kluwer: Madrid.
- (2010). «Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 80.
- (2011). «Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional». En *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 2011.
- (2012). «Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas». *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, núm. 3.
- (2013). «De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos». ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre elaboración de las leyes? *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 31.
- (2013). «La técnica legislativa en Derecho comparado, en especial en América Latina. Asamblea». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29.
- (2013). «De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos». ¿Es contraria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31.
- (2015). «Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36.
- (2015). «Técnica legislativa y seguridad jurídica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En *Algunos Problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- (2016). «Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38.
- (2016). «Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas: avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional». En *La última jurisprudencia relativa al Parlamento: seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (2018). «Artículo 87: La iniciativa legislativa». En *Comentarios a la Constitución española*. Tomo II. BOE – Tribunal Constitucional – Wolters Kluwers España: Madrid.

- (2018). «Artículo 88: Tramitación de las proposiciones de ley». En *Comentarios a la Constitución española*. Tomo II. BOE – Tribunal Constitucional – Wolters Kluwers España: Madrid.
 - (2018). «Artículo 89: Tramitación de las proposiciones de ley». En *Comentarios a la Constitución española*. Tomo II. BOE – Tribunal Constitucional – Wolters Kluwers España: Madrid.
 - (2018). «Capítulo II: De la elaboración de las leyes. Artículo 87». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Aranzadi: Cizur Menor.
 - (2018). «Capítulo II: De la elaboración de las leyes. Artículo 88». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Aranzadi: Cizur Menor.
 - (2018). «Capítulo II: De la elaboración de las leyes. Artículo 89». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Aranzadi: Cizur Menor.
 - (2018). «Capítulo II: De la elaboración de las leyes. Artículo 90». En *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Aranzadi: Cizur Menor.
 - (2018). «40 años de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 104.
 - (2019). «La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo. Comentario a la Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3377-2018, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo respecto al artículo 367.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019)». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 106.
 - (2020). «Artículo 44». En *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*. Boletín Oficial del Estado: Madrid.
 - (2020). «Técnica normativa». En *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad postcovid 19)*. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas – BOE: Madrid.
 - (2021). «El asesoramiento jurídico y técnico-legislativo en el Parlamento español. Los letrados de las Cortes Generales». En *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*. Vol. 2. Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2021). «Paralización legislativa y gobierno por decreto-ley». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 21.
 - (2022). «La preocupación por la calidad de las leyes». *Asuntos Constitucionales*, núm. 2.
 - (2024). «Guía práctica de técnica legislativa a observar en la tramitación parlamentaria de las iniciativas». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 118.
- GARCÍAMARTÍN ALFÉREZ, F.J. (2004). «La sistematización del Derecho norteamericano: la codificación desde abajo». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- GARÇON ABELLÁN, M. (2006). «Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.

- GARRIDO MAYOL, V. (2004). «Los vicios del procedimiento legislativo y su posible incidencia en la validez de la ley». *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 15.
- (2006). «Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- GASCÓN ABELLÁN, M. (2006). «Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «cuestionario previo»». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- GIL CREMADES, A. (1992). «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M. (2008). «Las leyes de acompañamiento y el problema de las «leyes omnibus»». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 22.
- GÓMEZ ORFANEL, G. (1991). «El contexto jurídico-constitucional de la técnica normativa». En *Técnica normativa e las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- (1991). «Significado y alcance de la técnica normativa». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2009). «El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado». *Indret Revista para el análisis del Derecho*, núm. 4.
- GONZÁLEZ CASADO, S. (2005). «Errores sintácticos en los textos jurídicos. La calidad editorial por puntos». *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 7.
- GONZÁLEZ DEL CAMPO, L. (2010). «Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso». *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 23.
- GRANADO HIJELMO, I. (2000). «Técnica legislativa y función consultiva». *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 6-7.
- (2006). «Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (1997). «A exposición de motivos das normas: reflexión a corrente cálam». *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 17.
- GROSSO, B. H. (1998). «La redacción normativa. Su estilo. (1998)». En *Técnica Legislativa*. Rubinzal-Culzoni: Buenos Aires.
- GUANARTEME SÁNCHEZ, L. (2004). «Técnica legislativa y antijuricidad». *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, tomo 59.
- GUARDIOLA GARCÍA, J. (2004). «Corrección de errores en diarios oficiales: usos, abusos y responsabilidad». *La ley penal*, núm. 10.
- GUICHOT REINA, E. (2011). «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas». *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, núm. 170.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. J. (2003). «Algunos indicadores de calidad normativa: del rendimiento a la calidad». En *Qualita normativa e técnica legislativa: Europa, Stati, enti territorial*. Libreria Bonomo: Bologna.
- GUY, S. (1996). «Une utopie: la codification». *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 26.
- (1998). «Codifications et consolidations législatives à l'étranger». *Revue du Droit Public*, núm. 3.

- HERNANDO GARCÍA, P.J. (1994). «Las disposiciones derogatorias en la legislación de las comunidades autónomas: un análisis de técnica legislativa». En *La Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (2003). «La técnica legislativa: una aproximación a su regulación en Derecho comparado». En *Homenaje a Luis rojo Ajuria. Escritos jurídicos*. Universidad de Cantabria: Santander.
- HERNÁNDEZ GIL (1987-1989). El lenguaje, el estilo y la técnica legislativa en la Constitución. En *Obras completas de Antonio Hernández Gil*. Madrid: Espasa-Calpe.
- HERNÁNDEZ MARÍN, R. (2000). «El proceso de creación de derecho». *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23.
- HOYO RODRIGO, J. (2006). «Jurisprudencia en materia de técnica normativa». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I. (1994). «El necesario «control de calidad» sobre la técnica legislativa». *Actualidad Administrativa*, núm. 27.
- (2004). «La estructura básica de un manual español de técnica legislativa». En *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas: Madrid.
- (2007). «Propuestas sobre técnica legislativa». *Actualidad Administrativa*, núm. 7.
- IGLESIAS VILA, M. (2006). «Las fuentes de indeterminación del derecho: una aproximación filosófica». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28.
- ITURRALDE SESMA, V. (1989). «Elementos de técnica legislativa». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24.
- JABALERA RODRÍGUEZ, A. (2023). «Técnica legislativa y seguridad jurídica. La inconstitucionalidad de una norma “radicalmente oscura”: a propósito de la Sentencia de la “Corte Costituzionale” italiana de 18 de abril de 2023, núm. 110/2023». *Revista española de derecho financiero*, núm. 200.
- JEREZ DELGADO, C. (2005). «Publicidad de las normas y técnica legislativa en la sociedad de la información». *Anuario de Derecho civil*, núm. 2.
- JIMÉNEZ APARICIO, E. (1989). «La actualización de textos». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (2004). «El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley: la fase gubernamental». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- JIMÉNEZ CRUZ, J. M. (1991). «El procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al derecho autonómico». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- JIMÉNEZ DELGADO, C. (2004). «Indexación: una técnica al servicio de la seguridad jurídica». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- JOVER PRESA, P. (2006). «El control de la técnica legislativa por parte de los Consejos Consultivos». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- KARPEN, U. (2006). «La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales». En *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos: Madrid.

- KELLERHALS, C. (2006). «La evaluación legislativa en el Cantón de Ginebra: el caso de la Comisión externa de evaluación de las políticas públicas (CEPP)». En *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos: Madrid.
- KINGSBURY, N. (2006). «La evaluación de programas en Estados Unidos: Historia y naturaleza del papel desempeñado por la Oficina de Supervisión del Gobierno». En *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos: Madrid.
- Kriele, M. (2000). «Máximas para el arte de legislar». En *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. (2004). «El deterioro de las leyes». *Claves de razón práctica*, núm. 142.
- (2004). «Teoría y realidad de la legislación: una introducción general». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- (2006). «El lenguaje y la ley». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- LAVILLA, L. (2002). «Buenos y malos usos en la creación de normas jurídicas». *Anales de la Real Academia de jurisprudencia y legislación*.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2004). «La democracia mediática: la legislación parlamentaria y los medios de comunicación». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1991). «Técnica normativa y reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- (1994). «La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (1999). «Técnica legislativa y legislación estatal con incidencia en las Comunidades Autónomas». En *El funcionamiento del Estado autonómico: Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo superior*. Segundo edición corregida y ampliada. INAP: Madrid.
- (2010). «Pluralismo y técnica normativa». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- LÓPEZ I CASANOVAS, G. (1995). «La eficiencia de las normas: el análisis coste-beneficio como instrumento metodológico». En *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- LÓPEZ JALLE, V. (1994). «La elaboración de las normas: propuesta de la administración de la Generalidad de Cataluña». En *Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M. (2009). «Algún criterio para mitigar la hiperabundancia normativa: STS (Sala 1.ª) de 23 de febrero de 2009». *Diario La Ley*, núm. 7212.
- LÓPEZ-MENDEL BASCONES, J. (1994). «La elaboración técnica de los proyectos de ley». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.

- LÓPEZ-MUÑIZ DE MENDIZÁBAL, B. y DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. (1992). «Técnica legislativa y sistemas expertos». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27.
- LOSANO, M. G. (2004). «Las técnicas legislativas, de la prudencia legislatoria a la informática». En *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas: Madrid.
- MALAUURIE, P. (1997). «Les enjeux de la codification». *Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 7-8.
- MANTECA VALDELANTE, V. (2006). «Prontuario de técnica normativa en la Administración Pública (I), (II), (III) y (IV)». *Actualidad Administrativa*, núm. 17.
- MARCEN, J. M. (1959). «Normalización y racionalización de los Documentos de las Leyes, Decretos leyes y Decretos». *Documentación Administrativa*, núm. 16.
- MARCOS FERNÁNDEZ, F. (2009). «Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias». En *Legislar mejor*. Ministerio de Justicia: Madrid.
- (2009). «Calidad de las normas jurídicas y estudio de impacto normativo». *Revista de Administración Pública*, núm. 179.
- MARTÍN I CASALS, M. (1986). «Preámbulo y disposiciones directivas». En *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. GRETEL. Bosch: Barcelona.
- (1989). «Preámbulo y disposiciones directivas». En *Curso de técnica legislativa: GRETEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Planificación de la intervención legislativa». En *Curso de técnica legislativa: GRETEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «La técnica del Checklist». En *Curso de técnica legislativa: GRETEL*. CEC: Madrid.
- (1991). «Técnica normativa: las directrices». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos: Madrid.
- (1991). «Les llistes de comprovació (Checklisten): els seus significats i objectiu». En *Técnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*. Comitè Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració: Barcelona.
- (1995). «La fixació de models lingüístics en las directrius de técnica legislativa». En *La redacción de les lleis: Gretel*. Escola de Administració Pública de Catalunya – Generalitat de Catalunya: Barcelona.
- (2004). «La estructura básica de un manual español de técnica legislativa». En *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson Civitas: Madrid.
- MARTÍN I CASALS, M. y VIVER PI-SUNYER, C. (1990). «¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción «concentrada» y su redacción «difusa» de los proyectos de ley». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21.
- (2000). «¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción «concentrada» y su redacción «difusa» de los proyectos de ley». En *La función legislativa de los parlamentarios y la técnica de legislar, abril 1988. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados: Madrid.

- MARTÍN MARÍN, J. L. (2006). «Título de las leyes y homogeneidad». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- MARTÍN MORENO, J. L. (2006). «Título de las leyes y homogeneidad». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- (2006). «Función consultiva en los procedimientos de creación del Derecho, pérdida de oportunidad y daño moral». *Revista Española de la Función Pública*, núm. 6.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1994). «La técnica legislativa: reflexiones discretas sobre el método y el procedimiento». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- Martín Retortillo Baquer, L. (2003). «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos, “Valenzuela Contreras” y “Prado Bugallo”, ambos contra España)». *Derecho privado y Constitución*, núm. 17.
- MARTÍNEZ CORRAL, J. A. (2008). «La corrección y el enjuiciamiento de las leyes errantes». *Revista jurídica de la Generalidad Valenciana*, núm. 27.
- (2009). «Los errores en la redacción y la publicación de las leyes: forma de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquéllas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 11.
- MASÍÁ ALONSO, J. L. (2001). «El bilingüismo, esa cruz: la experiencia de la comunidad valenciana». En *Símpoio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- MEDINA GUERRERO, M. (2003). «El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa». En *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territorial*. L. Pegoraro y Porras Nadas (eds.). Librería Bonomo: Bologna.
- (2024). «El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa». *Teoría y realidad constitucional*, núm. 53.
- MELENDO PARDOS, M. (2004). «¿Crisis de la ley?: la corrección de errores como fuente del Derecho penal». *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, tomo 57.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (1998). «La calidad de las leyes y la reforma de la Comisión General de Codificación». *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. 28.
- (2006). «La calidad de la regulación». En *Libro marrón*. Círculo de Empresarios: Madrid.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2004). «La codificación del Derecho público». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- MERCADO PACHECO, P. (2013). «Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 47.
- (2015). «Análisis económico del derecho y teoría de la legislación: Coste del derecho y mejora regulatoria». En *Algunos Problemas actuales de técnica legislativa*. Aranzadi: Cizur Menor.
- MIGUEL, A. DE (2004). «La percepción de las normas jurídicas por el público: la naturaleza sociológica del Derecho». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.

- MIR I PUIGPELAT, O. (2006). «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas: consideraciones de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña». *Revista Española de la Función Pública*, núm. 6.
- MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. DE (2016). Potestad legislativa y evaluación *ex post* de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-98.
- (2023). Evaluación de un lustro de evaluación *ex post* de las normas. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115.
- MONTILLA, A. (1987). «La codificación como técnica de producción legislativa». *Revista de Derecho Privado*, junio 1987.
- MONTORO CHINER, M. J. (1985). «La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48.
- (1989). *Adecuación al ordenamiento y facilidad: presupuestos de calidad de las normas*. CEC: Madrid.
- (1989). «Técnica legislativa en el procés de normes bàsiques i desenvolupament legislatiu». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2.
- (1991). «Abast de la técnica normativa en la Llei 13/1989». En *Técnica normativa: el procediment intern d'elaboració de les normes*. Comitè Assesor per a l'estudi de l'organització de l'Administració: Barcelona.
- (1991). «Los presupuestos de calidad de las normas: adecuación al ordenamiento y factibilidad». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- (2000-2001). «Técnica legislativa y evaluación de las normas». *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 6-7.
- (2003). «Seguretat jurídica i tècnica legislativa». En *Legislador i tècnica legislativa: Workshops celebrat al Palau del Parlament el dia 17 de febrer de 2003*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya.
- (2004). «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: los órganos consultivos autonómicos». *Revista de Administración Pública*, núm. 122.
- MORA DONATTO, C. (2005). «Artículo». En *Manual de Técnica Legislativa*. Nava Gomar, S. (coord.). ANOMAC: Méjico.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2024). «Lenguaje jurídico claro». En *El derecho a entender el Derecho. Alcance y límites del lenguaje jurídico*. Tirant: Valencia.
- NAVA GOMAR, S. y GONZÁLEZ DE LA VEGA, G. (2005). «Preámbulo». En *Manual de Técnica Legislativa*. Nava Gomar, S. (coord.). ANOMAC: Méjico.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (2022). «El Parlamento de Canarias y la técnica legislativa: aspectos problemáticos y propuestas de mejora». *Parlamento y Constitución*, núm. 23.
- SILVA OCHOA, J. C. DA (1992). «El Parlamento y la calidad de las leyes». *La Ley*, núm. 3118.
- OELCKERS CAMUS, O. (1998). «Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley». *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XIX. Universidad Católica de Valparaíso: Chile.

- OLLERO TASSARA, A. (2004). «Difusión del Derecho y medios de comunicación». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- ORTEA GARCÍA, E. (2022). «Técnica legislativa en tiempos revueltos: un examen de las declaraciones del estado de alarma y los Reales Decretos-leyes en 2020 y 2021». *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 43.
- ORTIZ DE URBINA GIMENO, Í. (2016). «La economía como herramienta en la evaluación legislativa: análisis de costes, coste-eficacia y coste-beneficio». En *Hacia una evaluación racional de las leyes penales* Becerra Muñoz, J. et alii. Marcial Pons: Madrid.
- (2021). «Inconstitucionalidad de la Ley penal por infracción del procedimiento legislativo? En *Una perspectiva global del Derecho penal: Libro homenaje al profesor Dr. Joan J. Queralt*. Atelier: Barcelona.
- OSÉS ABANDO, J. (1994). «El control del cumplimiento de las normas». En *La Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (1995). «La evaluación normativa en el derecho comparado». En *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- (2008). «Evaluación legislativa y Parlamento». *Revista Debate*, núm. 15 (año VI).
- PABLO CONTRERAS, P. DE (2004). «Unidad constitucional y codificación del Derecho privado». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- PALMER I TAURA, C. (2001). «La experiencia de les Illes Balears». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2024). «La técnica legislativa y la comprensión de las normas». En *El Derecho a entender el Derecho. Alcance y límites del lenguaje jurídico*. Tirant: Valencia.
- PARDO FALCÓN, J. (2005). «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado autonómico español». *Nuevas políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 3.
- PARRA GÓMEZ, D. (2016). «El ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Gobierno de la nación». Singularidad, déficits y propuestas de *lege ferenda*. *Revista de Derecho Político*, núm. 96.
- PASCUA MATEO, F. (2002). «Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales». *Revista de Administración Pública*, núm. 158.
- (2003). «Las disposiciones reguladoras de la técnica legislativa en la Unión Europea». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60.
- (2010). «La técnica normativa en el Derecho comunitario europeo». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- PAU I VALL, F. (1994). «Procedimiento y técnica normativa en el Parlamento de Cataluña». En *Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- PAU PEDRÓN, A. (2004). «La recodificación como remedio». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.

- PAUNER CHULVI, C. (2009). «Función legislativa y perspectiva de género: análisis de los informes de impacto por razón de género». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 77.
- PECES MORATE, J. E. (1991). «Técnica normativa y aplicación judicial del derecho». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid: Madrid.
- PENDÁS, B. (1989). «Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa». En *La Calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1990). «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28.
- (2009). «Crisis en la ciudad sin ley». *ABC*, 11 de enero de 2009.
- (2010). «La calidad de las leyes: propuestas de reforma del procedimiento parlamentario». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- PEÑA FREIRE, A. M. (2003). «Las normas sobre la producción jurídica». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 6.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1989). «Las disposiciones derogatorias de las leyes». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- PÉREZ HEREZA, J. (2022). «Cuando los defectos de técnica legislativa provocan que una norma bien intencionada termine generando inseguridad». *El notario del siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid*, núm. 106.
- PÉREZ I SEGUÍ, Z. (2023). «La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes». *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 37.
- PÉREZ LUÑO, A. (1993). «El desbordamiento de las fuentes del derecho». *Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia*. Sevilla.
- (2000). «La seguridad jurídica: una garantía del Derecho y la justicia». *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 15.
- PÉREZ SERRANO, N. (1947). «El estilo de las leyes (conferencia pronunciada el 30 de enero de 1947)». Madrid: Ministerio de Trabajo (Escuela Social de Madrid).
- PORRAS NADALES, A. (2003). «La calidad normativa y los desafíos de la gobernanza». En *Qualita normativa e técnica legislativa: Europa, Stati, enti territorial*. Librería Bonomo: Bologna.
- PRESNO LINERA, M. A. (2012). «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia». *Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1989). «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo». En *La calidad de las Leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1996). «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho». *Revista de Administración Pública*, núm. 140.
- (2001). «El lenguaje legislativo en el Estado de las autonomías». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- PRIETO ROMERO, C. (2016). «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria». *Revista de Administración Pública*, núm. 201.
- PULIDO QUECEDO, M. (2009). «El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. 2.

- RIBAS MAURA, A. (1993). «Un ejemplo de iniciativa legislativa singular: la Comisión técnica interinsular de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares». *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furiol Ceriol*, núm. 5.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2020). «Las leyes ómnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica: inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2022). «Calidad regulatoria y buena regulación». *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 26.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (1987). «Sobre técnica jurídica y leyes de presupuestos». En *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a Casar Albiñana García-Quintana*. Ministerio de Economía y Hacienda: Madrid.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, G. (2004). «El Derecho penal: paradigma de la codificación». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. «La importancia de la técnica normativa en un Estado democrático de Derecho». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- RODRÍGUEZ-ENNES, L. (2001). «Cooficialidad lingüística y legislación en el Estado español: la experiencia de Galicia». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- RUBÉN LUCERO, G. (2010). «La evaluación normativa: una herramienta necesaria en el diseño y gestión de las políticas públicas». *Pensamiento y poder*, vol. 1, núm. 6.
- RUBIO LLORENTE, F. (2006). «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- RUIZ SAINZ, M. (1996-1997). De la ciencia de la legislación hacia la técnica normativa. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Nueva época t. 13-14.
- SÁEZ BERECIARTU, J. L. (1994). «Pautas de elaboración de disposiciones de carácter general en la administración de la Diputación Regional de Cantabria». En *Técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- SAINZ MORENO, F. (1989). «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1991). «La técnica normativa, el seu significat dins el context autonòmic». En *Técnica normativa: el procediment intern d'elaboració de les normes*. Barcelona: Comité Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, D. L.
- (1992). «Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad». En *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XXI. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. 1. Editorial Complutense: Madrid.
- (1994). «Técnica normativa: visión unitaria de una técnica plural». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (1995). «Seguridad jurídica». En *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo IV. Civitas: Madrid.

- (1995). «Técnica normativa». En *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo IV. Civitas: Madrid.
- (1995). «Problemas actuales de la técnica de legislar». *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 1.
- (2000). «Lenguaje jurídico». En *La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Cortes Generales: Madrid.
- (2004). «El legislador racional y la predicibilidad de la conducta humana». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- (2006) Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa. En *La evaluación de las leyes*. Tecnos: Madrid.
- SAINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. C. (1989). «Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- SALAS, J. (1989). «Promulgación y publicación de leyes de Comunidades Autónomas». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- SALGUEIRO CORTIÑAS, M. J. (2006). «La función consultiva como garantía de la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6.
- SALVADOR, G. (2004). «La lengua y el derecho: la percepción del filólogo». En *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Civitas: Madrid.
- SALVADOR CODERCH, P. (1984). «La Disposición Final Tercera de la Compilación catalana y la técnica legislativa de las remisiones estáticas». *Anuario de Derecho Civil*, tomo 37.
- (1989). «Definiciones y remisiones». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1989). «El título de las leyes». En *Curso de Técnica legislativa: GRETTEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa». En *Curso de técnica legislativa: GRETTEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Teoría y técnica de la legislación. Metabibliografía y bibliografía básica». En *Curso de técnica legislativa: GRETTEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «La publicación de las leyes». En *Curso de técnica legislativa: GRETTEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Definiciones y remisiones». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1992). *La legislación en España: técnica y procedimiento*. En *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*. Vol. 2. José María Bosch: Barcelona.
- (1994). «La técnica legislativa in Spagna dopo la Costituzione del 1978». En *Il diritto dei nuovi mondi: atti del convegno promosso dall'Istituto di diritto Privato Della Facoltà di Giurisprudenza, Genova, 5-7 novembre 1992*. CEDAM: Padova.
- (2000). «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa». En *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar, abril 1988. III Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- (2004). «Técnica legislativa y teorías de la regulación». En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.

- SÁNCHEZ CÁMARA, I. (2004). La comunicación pública del Derecho. En *Proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*. Thomson-Civitas: Madrid.
- SÁNCHEZ GRAELLS, A. (2006). «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores». En *Libro marrón*. Círculo de empresarios: Madrid.
- SÁNCHEZ MELGAR, J. (1994). «La técnica legislativa e interpretación judicial». En *La técnica legislativa a debate*. J. Corona Ferrero. Tecnos: Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1989). «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- SÁNCHEZ PUENTE, R., Bueno Rodríguez, F. y García Vidal, A. (2019). La evaluación *ex ante*. Una visión de la oficina de coordinación y calidad normativa. *La Mejora de la Regulación, Monográfico de la Revista ICE*, núm. 907.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2001). «Artículo 88». En *Comentarios a la Constitución*. Tercera edición. Civitas: Madrid.
- (2004). «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2.
- (2005). «La Administración como poder regulador». En *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Instituto de Estudios Fiscales: Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1991). «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 63.
- (1992). «Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26.
- (2006). «Las directrices de técnica normativa». *Revista de Administración Pública*, núm. 170.
- (2010). «La técnica normativa en España». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? *Revista de las Cortes Generales*, núm. 83.
- SANZ PÉREZ, Á. L. (2002). «La forma en los Parlamentos Autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa». *Repertorio Aranzadi del Tribunal constitucional*, núm. 18.
- (2012). «Apuntes sobre la técnica legislativa de España». *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2004). «La técnica legislativa y XXV años de Derecho constitucional: un análisis comparativo en Portugal». *Direito. Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 1.
- SCHÄFFER, H. (1991). «Sobre el valor i la possible incidència de les directrius legislatives». En *Técnica normativa: el procediment intern d'elaboració de les normes*. Comité Asesor per a l'estudi de l'organització de l'Administració: Barcelona.
- SEBASTIÁN LORENTE, J. J. (1992). «La información y documentación administrativa de los proyectos normativos». *Actualidad Administrativa*, núm. 24.
- (1993). «La Comisión General de Codificación». *Actualidad Civil*, núm. 42.
- (1993). «El dictamen del Consejo de Estado sobre Reglamentos». *Actualidad Administrativa*, núm. 8.

- (1997). «La Comisión General de Codificación. De órgano colegislador a órgano asesor». *Actualidad Civil*, núm. 47.
- (1998). «El procedimiento de elaboración documental de los proyectos normativos». *Actualidad Civil*, núm. 14.
- (1998). «La información interministerial de los proyectos normativos. El procedo decisional ante los órganos colegiados del Gobierno». *Actualidad Administrativa*, núm. 35.
- (1998). «La información intraministerial de los proyectos normativos. El informe de la Secretaría General Técnica». *Actualidad Administrativa*, núm. 16.
- (2000-2001). Los informes técnicos normativos en la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 6-7.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. (2008). «El escondite jurídico». *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 747.
- SENÉN HERNÁNDEZ, M. (1997). «El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo». En *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados: Madrid.
- SIEIRA MUCIENTES, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación *ex ante* de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis de impacto normativo en la familia. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107.
- SOCORRO CLADERAS, N. (2000). «Ensayo sobre metodología para la evaluación de normas constitucionales». En *Constitución y constitucionalismo hoy*. Fundación Manuel García-Pelayo: Caracas.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. y VISIEDO MAZÓN, F. J. (1999). Las enmiendas en el procedimiento legislativo. Jornada técnica organizada por la Asociación Española de Letrados Parlamentarios, 12 de noviembre de 1999. Cartagena.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. (2008). «La elaboración técnica de las leyes. Directrices de técnica normativa». *Revista Debate*, núm. 15.
- SUBIRATS, J. (1995). «El análisis empírico de los efectos de la legislación». En *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. IVAP: Oñati.
- SVETAZ, M. A. (1998). «La estructura del texto normativo». En *Técnica Legislativa*. Rubinzal-Culzoni: Buenos Aires.
- TAJADURA TEJADA, J. (1998). «Exposiciones de motivos y preámbulos». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 44.
- (2000). «Sobre los preámbulos de las leyes». *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 29.
- (2006). «Concepto y valor de los preámbulos de las leyes». *La Ley*, núm. 6511.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1990). «A modo de sugerencia. Nota sobre las recomendaciones del Tribunal Constitucional al legislador». En *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos: Madrid.
- TORRES-DULCE LIFANTE, E. (2024). «Lenguaje, comunicación y Derecho». En *El derecho a entender el Derecho. Alcance y límites del lenguaje jurídico*. Tirant: Valencia.
- TOSCANO ORTEGA, J. A. (2006). «El desbordamiento material de las leyes de presupuestos estatales y la seguridad jurídica». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28.

- TUDELA ARANDA, J. (1994). «La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa». En *La técnica legislativa a debate*. Tecnos: Madrid.
- (2000–2001). Calidad y renovación del concepto de ley. *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 6–7.
- (2007). «La renovación de la función parlamentaria de control». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19.
- TUR ALSINA, R. (2009). «Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas jurídicos». *Revista española de la Función Consultiva*, núm. 11.
- VICENZI, V. (2008). «Semplificazione della legislazione e «taglia-leggi»». *Rassegna ISLE*.
- VIDA FERNÁNDEZ, J. (2017). «La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación». En *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*. Parejo Alonso, L. J. y Vida Fernández, J. (coords.). Tirant lo Blanch: Valencia.
- VIDAL MARÍN, T. (2013). «Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31.
- (2014). «Los errores en las normas y su corrección en el BOE: una práctica cuestionable». *Revista de Derecho Político*, núm. 90.
- VIDAL PRADO, C. (2001). «Libertades lingüísticas y regulación de los derechos lingüísticos». En *Simposio sobre plurilingüismo y técnica legislativa*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- VILLAR EZCURRA, M. (2010). «El caso de una rama del Derecho: la calidad de las leyes en el Derecho financiero y tributario». En *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. CEU Ediciones: Madrid.
- VIVER I PI-SUNYER. (1986). «La parte final de las leyes». En *La forma de las leyes: GRETEL*. Bosch: Barcelona.
- (1989). «Sanción, promulgación y orden de publicación». En *Curso de Técnica legislativa GRETEL*. CEC: Madrid.
- (1989). «Disposiciones transitorias». En *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco: Vitoria-Gasteiz.
- (1996). «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década». *Autonomies*, núm. 21.
- VVAA (2002). «La seguridad jurídica y sus manifestaciones». *Documentación Administrativa*, núms. 263–264.
- (2006). «Seguridad jurídica y aplicación del Derecho». *Cuadernos de Derecho público*, núm. 28.
- ZARRALUQUI SÁNCHEZ-EZNARRIAGA, L. (2008). «El ordenamiento jurídico bajo camuflaje». *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, núm. 49.
- (2012). «El bosque legislativo». *Otrosí*, núm. 12.

C. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
(EXTRACTOS)

CLASIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL POR VOCES TEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Defectos de formulación normativa

Uso de conceptos jurídicos indeterminados o vagos

- STC 68/2024.
- STC 161/2014.
- STC 124/2003.
- STC 118/1992.
- STC 75/1983.

Ambigüedad en el lenguaje legal o técnico

- STC 90/2022.
- STC 154/2014.
- STC 96/2002.
- STC 150/1991.
- STC 35/1983.

Redacción deficiente que impide interpretación uniforme

- STC 126/2021.
- STC 120/2014.
- STC 37/2002.
- STC 149/1991.
- STC 6/1983.

Inadecuada delimitación de sujetos, derechos u obligaciones

- STC 110/2021.
- STC 88/2014.
- STC 136/2001.
- STC 62/1991.
- STC 71/1982.

Estructuras normativas tautológicas o contradictorias

- STC 14/2021.
- STC 53/2014.
- STC 273/2000.
- STC 36/1991.
- STC 10/1982.

Deficiencias en la sistemática legislativa

Falta de coherencia interna en la norma

- STC 134/2019.
- STC 39/2014.
- STC 105/2000.
- STC 28/1991.
- STC 1/1982.

Reproducción normativa sin cobertura competencial clara

- STC 132/2019.
- STC 172/2013.
- STC 104/2000.
- STC 207/1990.
- STC 40/1981.

Dispersión normativa injustificada y no sistematizada

- STC 51/2019.
- STC 145/2013.
- STC 32/2000.
- STC 150/1990.
- STC 37/1981.

Alteración del ordenamiento sin revisión integral

- STC 135/2018.
- STC 132/2013.
- STC 233/1999.
- STC 127/1990.
- STC 36/1981.

Desconexión entre exposición de motivos y articulado

- STC 128/2018.
- STC 123/2013.
- STC 116/1999.
- STC 76/1990.
- STC 27/1981.

Remisiones y técnicas de deslegalización

Remisión normativa excesiva o circular

- STC 65/2018.
- STC 93/2013.
- STC 225/1998.
- STC 65/1990.
- STC 11/1981.

Deslegalización sin habilitación material suficiente

- STC 55/2018.
- STC 36/2013.
- STC 173/1998.
- STC 56/1990.
- STC 5/1981.

Uso inadecuado del reenvío reglamentario

- STC 40/2018.
- STC 237/2012.
- ATC 291/1997.
- STC 46/1990.

Remisiones múltiples que impiden comprensión sistemática

- STC 37/2018.
- STC 163/2012.
- STC 206/1997.
- STC 219/1989.

Delegación normativa en blanco inconstitucional

- STC 139/2017.
- STC 120/2012.
- STC 151/1997.
- STC 154/1989.

Técnica legislativa y garantías constitucionales

Infracción del principio de legalidad penal o sancionadora

- STC 20/2017.
- STC 102/2012.
- STC 212/1996.
- STC 45/1989.

Incumplimiento del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)

- STC 215/2016.
- STC 8/2012.
- STC 195/1996.
- STC 227/1988.

Normas ininteligibles que vulneran previsibilidad jurídica

- STC 159/2016.
- STC 176/2011.
- STC 172/1996.
- STC 160/1987.
- STEDH, Valenzuela Contreras c. España, 30 de julio de 1998.

Omisiones legislativas con efecto restrictivo de derechos

- STC 125/2016.
- STC 136/2011.
- STC 162/1996.
- STC 126/1987.

Formulación normativa que genera indefensión o incertidumbre

- STC 118/2016.
- STC 30/2011.
- STC 118/1996.
- STC 122/1987.

Leyes ómnibus y decretos-leyes

Heterogeneidad normativa en leyes ómnibus sin unidad de materia

- STC 56/2016.
- STC 18/2011.
- STC 185/1995.
- STC 109/1987.

Acumulación de reformas legislativas sin sistematicidad

- STC 32/2016.
- STC 101/2008.
- STC 215/1994.
- STC 99/1987.

Uso del decreto-ley sin justificación de urgencia

- STC 26/2016.
- STC 49/2008.
- STC 341/1993.
- STC 166/1986.

Inclusión de materias vetadas al decreto-ley

- STC 8/2016.
- STC 283/2006.
- STC 226/1993.
- STC 147/1986.

Fragmentación técnica por reforma legislativa dispersa

- STC 237/2015.
- STC 135/2006.
- STC 156/1993.
- STC 137/1986.

Documentación exigible e *ius en officium*

- STC 10/2024.

Técnica normativa e interpretación judicial

Exceso de carga interpretativa delegada al juez ordinario

- STC 199/2015.
- STC 345/2005.
- STC 147/1993.
- STC 60/1986.

Normas defectuosas que requieren interpretación conforme a la Constitución

- STC 14/2015.
- STC 341/2005.
- STC 146/1993.
- STC 15/1986.

Inseguridad jurídica por técnica legislativa deficiente

- STC 12/2015.
- STC 332/2005.
- STC 141/1993.
- STC 53/1985.

Necesidad de modulación jurisprudencial por errores técnicos

- STC 197/2014.
- STC 34/2005.
- STC 222/1992.
- STC 22/1985.

Aplicación judicial condicionada por ambigüedad normativa

- STC 185/2014.
- STC 47/2004.
- STC 121/1992.
- STC 76/1983.

1. PLENO. SENTENCIA 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2024).

FJ 2: El argumento aparece desconectado del precepto que, dejando al margen los reproches o desacuerdos que pueda suscitar su contenido, no presenta una lógica reactiva, sino declarativa. Para establecer si existe una vulneración de los derechos que este precepto enuncia (a que se respete la ley ecológica de evolución natural frente a las presiones antrópicas, a que no se ponga en riesgo su existencia como ecosistema, a que se pongan en marcha acciones de preservación y a que se restablezca su dinámica natural en caso de daños) y determinar las responsabilidades que de ello se deriven, será preciso acudir al resto del ordenamiento –incluido el resto del articulado de esta misma ley– y subsumir la conducta en cuestión en los supuestos que las normas aplicables en cada caso prevean. Se trata de una técnica legislativa habitual que comporta una operación de exégesis normal que los recurrentes obvian, empleando argumentos propios de los reproches que se formulan contra otros preceptos de la ley.

FJ 6: Basta remitirnos a lo sentado en la STC 90/2022, de 30 de junio, en particular a la doctrina allí extractada (FJ 2), para descartar la queja formulada. En efecto, si bien en esta materia no existen «soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación» (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto «que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes» (STC 147/1986, FJ 4). Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida», teniendo en cuenta que «[e]l control de constitucionalidad se detiene en los “defectos de técnica legislativa” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en “la perfección técnica de las leyes” [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su “corrección técnica” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la “oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)» (STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2).

Proyectando lo anterior a este caso, y más allá de que el contenido de la disposición discutida resulte, como el de la Ley 7/2021 y el de tantas otras, «equivalente a la norma subsidiaria del artículo 2.2 del Código civil, por lo que difícilmente puede reprochársele falta de seguridad jurídica que produzca su inconstitucionalidad» [STC 90/2022, FJ 3 c)], es evidente que el razonamiento de los recurrentes vincula la inseguridad jurídica con el carácter inconcreto de los derechos que se confieren a la nueva persona jurídica en el artículo 2 de la Ley 19/2022, lo que nos sitúa en el plano de la técnica legislativa e impide que pueda prosperar el reparo. La aplicabilidad de la disposición derogatoria única de esta ley dependerá de los métodos de interpretación ordinarios en derecho teniendo en cuenta que la multiplicidad de normas que el recurso identifica como potenciales antagonistas buscan también la protección del mismo sustrato biológico. Existe un amplio acervo normativo de tutela ambiental de

la laguna y su cuenca, a los que ahora se añade, como un instrumento adicional, la Ley 19/2022. Debe negarse por tanto la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por parte de la disposición derogatoria única de la Ley 19/2022.

2. PLENO. SENTENCIA 136/2024, DE 5 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 294, DE 6 DE DICIEMBRE DE 2024)

FJ 6: El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. En ese caso, al margen de los reproches de técnica legislativa que puedan realizarse, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FFJJ 3 y 9). Según sintetiza la STC 51/2019, de 11 de abril, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias; y (ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias [FJ 6 a)].

3. PLENO. SENTENCIA 69/2024, DE 24 DE ABRIL (BOE NÚM. 131, DE 30 DE MAYO DE 2024)

FJ 3: b) En segundo lugar, el fiscal general del Estado considera incorrectamente formulados los juicios de aplicabilidad y relevancia porque el auto de planteamiento no incluye «alusión o motivación alguna» sobre un contexto normativo «confus[o] y difícilmente comprensible». Se refiere, en particular, a los «patentes defectos de técnica legislativa» del artículo 17 *bis* de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos. Este artículo, en su apartado 3 b) cuestionado, aunque se refiere a las sanciones aplicables por la comisión de «infracciones leves», alude luego a la «infracción prevista en el artículo 17, apartado tres b)», siendo que este apartado «tres b)» del artículo 17 contiene una infracción «grave», no leve. El fiscal reconoce que en el caso *a quo* el Tribunal de Cuentas subsumió la conducta del partido recurrente en la infracción «leve» del artículo 17.4 y le impuso la sanción del artículo 17 *bis*.3 b), aquí cuestionado. Sin embargo, el Tribunal Supremo «no cuestionó esta aplicación» del artículo 17 *bis*.3 b), cuando podría haber concluido que el precepto cuestionado no era «de aplicación» al caso.

4. PLENO. SENTENCIA 68/2024, DE 23 DE ABRIL (BOE NÚM. 131, DE 30 DE MAYO DE 2024)

FJ 3: Por otra parte, el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «“no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c) y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes”

(SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3).

«[E]s sobradamente conocida la posición de este Tribunal sobre la innecesariedad de su previsión expresa, habiendo afirmado reiteradamente que su ausencia no es determinante de un vicio de inconstitucionalidad (por todas, STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9). Por la misma nota característica de su innecesariedad, procede añadir ahora que, si bien el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y las allí citadas), la mera incorporación de este tipo de cláusulas pudiera acaso servir de contexto a la hora de interpretar cuáles son el objeto, la finalidad o el contenido de los preceptos controvertidos, pero por sí misma no sanaría el vicio de inconstitucionalidad en que, en hipótesis, hubieran podido incurrir. Por este motivo, su validez jurídica no dependerá de que se hallen rodeados de este tipo de cautelas, sino de que su contenido sustantivo respete las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

FJ 8: En efecto, el artículo 34.2 a) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 incluye dentro de los usos comunes generales del dominio público marítimo-terrestre «realizar actividades náutico-deportivas y otros actos semejantes». Es cierto, como afirma el abogado del Estado, que dichas actividades «náutico-deportivas» no se encuentran entre las previstas en el artículo 31.1 LC. También lo es que el precepto impugnado omite otros usos comunes, que el artículo 31.1 LC y el artículo 60.1 RGC sí incluyen: «embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos», y que no hace referencia alguna a la característica propia de tales usos, esto es, su libre utilización pública y gratuita y acordes a la naturaleza del dominio público marítimo-terrestre (art. 31.1 LC). Ahora bien, tales defectos de técnica legislativa no implican contradicción alguna con la normativa estatal.

(ii) El Parlamento y la Xunta de Galicia reiteran los mismos argumentos que referidos a la finalidad de la regulación han sido utilizados para oponerse a la impugnación del artículo 35.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, e insisten en cuestionar la idea rectora que resulta del recurso, cual es que el Estado puede agotar –y agota– la regulación de la ordenación de los usos del dominio público marítimo-terrestre. Indica que los títulos que operan sobre la zona de servidumbre de protección son los previstos en los artículos 149.1.1 y 23 CE. Consideran que no se ha pretendido reproducir el artículo 31.2 LC, sino identificar el tipo de utilización que, por ser susceptible de causar afección a los valores naturales de los espacios del área de protección ambiental, está sujeto a un título de intervención administrativa, así como dar seguridad jurídica a los destinatarios de la norma. En las letras a) y b) se añade «en los términos establecidos en la normativa de costas y del medio marino». Acepta, a efectos dialecticos, que la técnica legislativa no pueda compartirse, pero difícilmente se puede considerar vulnerada la competencia del Estado. Afirma que no es correcto que se incluyan usos distintos a los previstos en la Ley de costas en el artículo 35.2 c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023 al referirse a «usos de los espacios naturales protegidos

susceptibles de causar una afección apreciable sobre los valores naturales». Finalmente, en relación con el artículo 35.3, en tanto que el reproche se remite a la posible inconstitucionalidad, posterga su defensa a la valoración del indicado capítulo.

En este sentido, debe añadirse que en relación con la impugnación de las letras a), b) y c) del artículo 35.2 de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, el enjuiciamiento que corresponde a este tribunal en los recursos de inconstitucionalidad debe ser abstracto y objetivo, pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido, y no por las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último [por todas, STC 139/2017, FJ 2 c)]. Además, el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «no lo es de técnica legislativa» y «nada tiene que ver con su depuración técnica» (por todas, 126/2021, FJ 6). Y, tampoco procede anticipar juicios sobre el posible contenido de planes simplemente previstos en leyes autonómicas, (por todas, STC 65/2018, de 7 de junio, FFJJ 4 y 9). Dichas perspectivas de enjuiciamiento se tornan muy relevantes al enjuiciar el artículo 35.2 a), b) y c) de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, pues atendida la redacción del precepto y la necesaria remisión a una planificación posterior, la eventual incompatibilidad estará, en su caso, en la concreción que del mismo se efectúe en los planes de ordenación del litoral.

5. PLENO. SENTENCIA 15/2024, DE 30 DE ENERO (BOE NÚM. 53, DE 29 DE FEBRERO DE 2024)

FJ 6: En la STC 215/2016, de 15 de diciembre, afirmamos, citando el fundamento jurídico 4 d) de la STC 118/2016, de 23 de junio, que el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, no es un modelo cerrado o petrificado, resultando expresiva de este diseño «la reserva de ley orgánica del artículo 165 CE, “cuya amplitud y vocación de plenitud hemos destacado como manifestación de la estrecha relación que existe entre la Norma Suprema y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”» [STC 215/2016, FJ 6 a)]. Pues bien, la amplitud de la reserva de ley orgánica excluye una interpretación de la misma que impida al legislador orgánico completar la dicción literal de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con previsiones complementarias contenidas en otras leyes orgánicas, que permitan definir uno o más elementos constitutivos de los procesos constitucionales. Si bien lo ideal, por razones de coherencia, sistemática y buena técnica legislativa es evitar la dispersión normativa y abordar la reforma de los procedimientos a través de la revisión del texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no puede derivarse de esa preferencia un juicio de inconstitucionalidad en el caso de que la opción del legislador orgánico sea otra. Es constante la posición jurisprudencial que sostiene que el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «“no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c), y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3, y 126/2021, de 3 de junio, FJ 6).

6. PLENO. SENTENCIA 10/2024, DE 18 DE ENERO (BOE NÚM. 45, DE 20 DE FEBRERO DE 2024)

FJ2: b) De manera más específica, la doctrina constitucional también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con las vulneraciones del *ius in officium* producidas en el seno del procedimiento legislativo tanto en relación con la omisión como con la no remisión o remisión tardía de antecedentes.

(i) Con carácter general, este tribunal ha venido señalando que la ausencia de un determinado antecedente solo tiene trascendencia si se hubiera privado a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (SSTC 108/1986, de 29 de agosto, FJ 3; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 68/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

(ii) Además, a la hora de enjuiciar las quejas constitucionales relacionadas con la ausencia de antecedentes necesarios, hemos dado una singular relevancia a la diligencia desplegada por los parlamentarios, rechazando las quejas fundadas en la infracción del artículo 88 CE si el vicio denunciado no se puso de manifiesto tempestivamente durante el procedimiento legislativo.

En esta línea, en relación con la omisión de un informe preceptivo durante la elaboración de un proyecto de ley, la STC 108/1986 razonó que «[t]ambién está fuera de lugar la invocación a este propósito del artículo 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios» (FJ 3). E idéntico criterio siguió este tribunal en relación con la remisión tardía de antecedentes por parte del Gobierno, negando la vulneración del artículo 88 CE por no haber mediado protesta de los diputados demandantes de amparo (FJ 4).

(iii) Por otra parte, a la hora de considerar si la ausencia de un determinado informe pudo viciar de manera sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara, este tribunal ha atendido a diversos aspectos. De un lado, la doctrina constitucional ha otorgado relevancia, a estos efectos, al carácter preceptivo o facultativo del informe (STC 108/1986, FJ 3, y ATC 342/2006, de 4 de octubre, FJ 2). De otro, ha venido distinguiendo entre los supuestos en los que la consulta viniera impuesta por una norma integrante del bloque de constitucionalidad, en cuyo caso la ausencia de informe constituye motivo para la declaración de inconstitucionalidad (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6, y 13/2015, de 5 de febrero, FJ 5), de aquellos otros en los que no ocurre así, en los que la falta de un determinado antecedente solo tiene trascendencia si priva a las cámaras de un elemento necesario para su decisión [SSTC 108/1986, FJ 3, y 238/2012, FJ 3 c)].

(iv) Por último, no puede perderse de vista que el enjuiciamiento de decisiones parlamentarias como la que ahora nos ocupa debe partir siempre del respeto de la autonomía parlamentaria y de la consideración de que es a los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados a los que les corresponde la prerrogativa de interpretar las previsiones del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así se puso de manifiesto en el ATC 342/2006, FJ 2, donde dijimos: «Hay que recordar que la Constitución no recoge un derecho a la legalidad parlamentaria que convierta a este tribunal en revisor de todas las decisiones de los órganos de gobierno parlamentario (ATC 215/2000), ni le permite sustituir la autonomía de las Cámaras para su autoorganización, garantizada en el artículo 72 CE. Dentro de tales límites, a través de la vía del recurso de amparo prevista en el artículo 42 LOTC nos corresponde amparar las lesiones de la legalidad parlamentaria en cuanto fuente de facultades de los representantes y grupos parlamentarios, que repercutan de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante como para llegar a vaciar de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (ATC 35/2001)».

A propósito de los informes preceptivos hay que partir de que a la mesa «le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2). Para ello debe contar con los antecedentes necesarios; le corresponde, por tanto, a la propia mesa de la cámara interpretar individualizadamente, de conformidad con las normas aplicables, qué materiales son imprescindibles en cada ocasión para poder realizar adecuadamente el control formal que se plasma en la calificación y en la decisión sobre la admisibilidad de los proyectos de ley, y para que el debate legislativo se realice con plena libertad de decisión. Debe hacerlo motivadamente y de manera razonable, siendo el control que puede realizar este tribunal meramente externo y limitado a la suficiencia y coherencia jurídica de dicha motivación (SSTC 38/1999 y 177/2002) pues, como hemos dicho recientemente en la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 6, cuando se trata de enjuiciar decisiones de la mesa de una cámara parlamentaria «las consideraciones funcionales que rodean a esta institución y a su control no pueden ser desconocidas y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables».

FJ3: En definitiva, pese a haber tenido conocimiento de la existencia del dictamen del Consejo de Estado, no remitido al Congreso de los Diputados, no consideraron que hubiera infracción alguna de la legalidad parlamentaria con carácter previo al trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, ni manifestaron queja alguna por este motivo ante los órganos de gobierno de la Cámara. Su reacción frente a tal omisión se produjo con posterioridad, una vez que el Congreso de los Dipu-

tados ya había acordado convalidar dicho real decreto-ley. Para poder apreciar la eventual vulneración del *ius in officium*, con arreglo a la doctrina constitucional, el grupo recurrente debería haber actuado con la debida diligencia y haber expresado su queja por este motivo antes de la convalidación del real decreto-ley, cosa que no hizo de manera tempestiva.

Expuesta en estos términos, la respuesta de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados a las solicitudes de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular debe considerarse que contiene una motivación adecuada y suficiente, efectuando de manera razonada una interpretación jurídicamente posible de la normativa parlamentaria. Por más que pueda discreparse de esta interpretación, lo cierto es que la misma sigue las reglas del razonamiento lógico, de manera que no cabe calificarla como arbitraria, ni tampoco puede apreciarse que incurra en error patente o manifiesto. En efecto, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados imponen expresamente al Gobierno la obligación de remisión del texto del real decreto-ley ni tampoco de acompañar el mismo de los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración, sino que para insertar en el orden del día un real decreto-ley, para el debate y la votación sobre su convalidación o derogación, el artículo 151.1 RCD únicamente exige que el real decreto-ley haya sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

c) Como corolario de cuanto antecede, este tribunal constata que no cabe apreciar la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes por la no remisión del dictamen del Consejo de Estado, en relación con el ejercicio de sus funciones durante el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. En conclusión, debe desestimarse el recurso de amparo interpuesto contra los acuerdos recurridos.

FJ4: b) No obstante lo anterior, aún en el caso de no haber alcanzado la anterior conclusión, el recurso de amparo habría de correr la misma suerte desestimatoria.

La cuestión planteada en este punto es si, una vez el Congreso de los Diputados acuerda la convalidación de un real decreto-ley y su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, éste queda sujeto a las previsiones que para la remisión de los proyectos de ley establecen los artículo 88 CE y 109 RCD, en el sentido de que el Gobierno viene obligado a acompañarlos de «los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». La respuesta de este tribunal ha de ser negativa.

La tramitación de los reales decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia se regula en el artículo 86.3 CE «las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia» y en el artículo 151.4 RCD «se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución». En ambos preceptos se determina que, una vez el real decreto-ley es convalidado y si lo acuerda la Cámara, se tramitará con arreglo al procedimiento correspondiente a los proyectos de ley. Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los

Diputados establecen que, al pasar a tramitarse como proyecto de ley, el real decreto-ley se convierta o transforme en un proyecto de ley, quedando por ello sujeto a los requisitos de estos; lo que establecen ambos textos normativos es que el texto convalidado por el Congreso de los Diputados pasa a tramitarse conforme a las normas del procedimiento legislativo de la Cámara correspondiente a los proyectos de ley.

Como acertadamente ha razonado la letrada de las Cortes Generales, lo que el Gobierno aprueba y remite al Congreso de los Diputados es un real decreto-ley y el hecho de que pase a tramitarse como proyecto de ley no viene a mutar su verdadero origen y naturaleza. Se trata de dos tipos normativos distintos, por más que por una decisión de la Cámara el real decreto-ley, una vez superado el trámite de convalidación, quede sujeto al mismo procedimiento parlamentario que siguen los proyectos de ley.

c) Por lo tanto, este tribunal concluye que los acuerdos parlamentarios impugnados se ajustaron a la Constitución y al Reglamento del Congreso de los Diputados y que, en consecuencia, no puede apreciarse la vulneración del *ius in officium* denunciada en el recurso de amparo en relación con la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley.

7. PLENO. SENTENCIA 94/2023, DE 12 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 244, DE 12 DE OCTUBRE DE 2023)

FJ 3: La Abogacía del Estado defiende la correcta delimitación por la LORE del «contexto eutanásico» como presupuesto necesario para justificar la solicitud de ayuda para morir, así como el extenso elenco de garantías que han de observarse para asegurar que la prestación responda a un previo consentimiento libre, consciente e informado. Por otra parte, cuestiona que se pueda dudar de la constitucionalidad de la LORE sobre la base de una exigencia de técnica legislativa como es la ausencia de un control *ex post*.

Aun aceptando, a efectos meramente retóricos, que una ley como la impugnada pudiera ser expresión de una deficiente técnica legislativa por omitir la previsión de un control *ex post* de su aplicación, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c), y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)» (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3, y 126/2021, de 3 de junio, FJ 6). Por otra parte, como ya expresamos en el fundamento jurídico 2 de esta sentencia, ninguna objeción cabe hacer a la tramitación parlamentaria de la proposición de ley orgánica que culminó con la aprobación de la LORE. Por todo lo expuesto, la tacha de inconstitucionalidad ha de ser desestimada.

8. PLENO. SENTENCIA 49/2023, DE 10 DE MAYO (BOE NÚM. 139, DE 12 DE JUNIO DE 2023)

FJ 3: Por otra parte, la demanda solo pretende que se denomine «lengua propia» al castellano y reprocha al legislador que, al no hacerlo, busca marginar a la lengua común. No obstante, nuestra doctrina ha insistido en que «las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen nunca objeto del enjuiciamiento que corresponde al tribunal» (por todas, STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 3). Cabe añadir que la preferencia que expresan los recurrentes por que también se llame «lengua propia» al castellano no es un argumento para sostener la inconstitucionalidad de la opción del legislador, ni siquiera desde la perspectiva de mejor recurso legislativo. Como también hemos señalado reiteradamente, «el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa» (por todas, STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 6, y las que cita).

9. PLENO. SENTENCIA 44/2023, DE 9 DE MAYO (BOE NÚM. 139, DE 12 DE JUNIO DE 2023)

FJ 2: Este recurso de inconstitucionalidad (presentado veinticinco años después de la STC 53/1985) se dirige contra determinados preceptos de una ley orgánica aprobada por el legislador en el año 2010, cuyo objetivo es regular la interrupción voluntaria del embarazo como derecho de la mujer y, correlativamente, como prestación sanitaria, fuera del Código penal, siguiendo la técnica legislativa —a través de una ley específica— de la mayoría de los países de nuestro entorno europeo.

10. PLENO. SENTENCIA 16/2023, DE 7 DE MARZO (BOE NÚM. 89, DE 14 DE ABRIL DE 2023)

FJ 7: El real decreto-ley aquí controvertido tiene por objeto, según deriva de su título, la adopción de medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. La heterogeneidad de medidas contempladas en el mismo, permite afirmar que estamos ante lo que se conoce como una «norma-ómnibus», cuya naturaleza no excluye *per se* su aprobación mediante el instrumento normativo del decreto-ley, pues aunque «puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86 CE, hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3) y la valoración de la concurrencia del presupuesto habilitante «pasa por verificar que la motivación relativa a la existencia de dicho presupuesto no es una vaga motivación genérica sino que se refiere expresamente a cada precepto o grupo de preceptos, con el objetivo de exteriorizar las razones que justifican la inclusión de esas medidas en un decreto-ley» (FJ 5).

11. PLENO. SENTENCIA 10/2023, DE 23 DE FEBRERO (BOE NÚM. 77, DE 31 DE MARZO DE 2023)

FJ 4: De hecho, la propia demanda advierte del hecho de que no ha sido objeto de regulación el uso de estas tecnologías de registro distribuido para usarse en sistemas de identificación, con lo que no se dispone del instrumento normativo que prevea las condiciones y garantías específicas para utilizarlo en el ámbito de los sistemas de identificación ante las administraciones públicas. Y la consideración de la demanda de que dicha circunstancia no resulta suficiente para justificar la limitación por considerar que existían otras alternativas posibles, no deja de ser la expresión de una discrepancia en torno a la cierta prevención con que el legislador estatal ha afrontado la cuestión. Lo aquí relevante es que, dejando a un lado consideraciones de oportunidad y técnica legislativa, la normativa efectivamente establecida y sometida a nuestro enjuiciamiento es un ejercicio de la libertad de configuración legislativa constitucionalmente garantizada que no desborda los límites del artículo 149.1.18 CE y, por tanto, no invade las competencias autonómicas en materia de organización y procedimientos administrativos [en un sentido similar, STC 55/2018, FJ 9 b)].

12. PLENO. SENTENCIA 106/2022, DE 13 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 253, DE 21 DE OCTUBRE DE 2022)

FJ 1: C) Finalmente en lo que a los motivos de impugnación se refiere, los diputados recurrentes reprochan, con carácter general, sin anclaje en un concreto precepto de la Constitución, que la reforma de los preceptos impugnados no está justificada en el preámbulo de la Ley 8/2021 y que la misma se encuentra totalmente desconectada de la finalidad que dicha ley persigue, esto es, la adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. El juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, pues no es este tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8).

FJ 5: Como hemos indicado los recurrentes reprochan a la expresión utilizada en el párrafo cuarto del artículo 94 CC en la redacción dada por la Ley 8/2021: «incurso en un proceso penal iniciado», un defecto de técnica legislativa, pues consideran que, si el precepto precisa aclarar que el proceso penal debe estar iniciado, es porque cabe la posibilidad de que el progenitor se halle incurso en un proceso penal no iniciado. A ello añaden que no existe concepto legal que describa la situación de estar incurso en un proceso penal. Lo que vienen a cuestionar los recurrentes es la utilización de la expresión «estar incurso en un procedimiento penal», al considerar más reconocibles otras como denunciado, querrellado, investigado, procesado.

En efecto, los propios recurrentes, pese a afirmar de modo genérico que la indicada expresión «aboca a una incertidumbre insuperable», sostienen que «incurso en un proceso penal iniciado», puede tratar de excluir los supuestos en los que no se haya resuelto sobre la denuncia o querella. De este modo, admiten la posibilidad de que la cuestionada locución, al adjetivar «incurso en un proceso penal» con «iniciado», excluya los procedimientos penales pendientes de una decisión sobre su admisión. Por lo que, al margen de las dudas interpretativas que los recurrentes atribuyen al precepto, no está en entredicho la previsibilidad y certeza de la norma.

Como hemos afirmado anteriormente el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, pues no es este tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8). El control de constitucionalidad se detiene en los «defectos de técnica legislativa» [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en «la perfección técnica de las leyes» [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su «corrección técnica» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), pues el principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5). No debe olvidarse por otra parte «que numerosas leyes utilizan, necesariamente, fórmulas más o menos imprecisas cuya interpretación y aplicación dependen de la práctica judicial» (STEDH de 25 de mayo de 1993, *asunto Kokkinakis c. Grecia*, § 40). «Por tanto, en cualquier sistema jurídico, por muy clara que sea la redacción de una disposición legal, incluso en materia penal, existe inevitablemente un elemento de interpretación judicial. Siempre será necesario dilucidar las cuestiones dudosas y adaptarse a los cambios de situación. Por otra parte, la certeza, aunque muy deseable, se acompaña a veces de una rigidez excesiva» (STEDH de 12 de febrero de 2008, *asunto Kafkaris c. Chipre*, § 141).

13. PLENO. SENTENCIA 99/2022, DE 13 DE JULIO (BOE NÚM. 195, DE 15 DE AGOSTO DE 2022)

FJ 4: Al conjunto de las normas citadas reprochan, en fin, el uso de una técnica legislativa que califican como «tortuosa, e incluso defectuosa», por entender que, en virtud de las distintas remisiones y habilitaciones al reglamento que en ellas se contienen, vienen a configurar un entramado normativo a tres niveles en el que «cualquier operador jurídico puede incurrir en confusión a la hora de plantear sus solicitudes, reclamar sus derechos o aplicar dicha normativa». En este sentido, aducen que el Estado no respetaría el principio de seguridad jurídica porque, a pesar de la modificación operada en el anexo del Real Decreto 139/2011 a través de la Orden TED/980/2021, los anexos de la Ley 42/2007 siguen contemplando a las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero como especie susceptible de caza. Y señalan que varios preceptos del Real Decreto 139/2011 que deberían reputarse ilegales por pretender alterar las habilitaciones competenciales establecidas en la Ley 42/2007. En concreto, sostie-

nen que los artículos 6.2 y 6.7 del Real Decreto 139/2011 contradicen lo previsto en el artículo 56 de la ley porque amplían a las «especies» las facultades decisorias del Ministerio. E indican que también incurriría en ilegalidad la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011, que faculta al titular del Ministerio para modificar, mediante orden ministerial, el anexo de tal real decreto a fin de actualizarlo y, en su caso, adaptarlo a la normativa comunitaria, facultad que entienden que está reservada al Gobierno por la disposición final octava de la Ley 42/2007.

Esta conclusión no se ve desvirtuada por las alegaciones relativas a la técnica regulatoria empleada por el legislador para configurar el régimen del listado, ni tampoco por los vicios que la Junta y las Cortes de Castilla y León atribuyen al anexo de la Ley 42/2007 y al régimen de habilitaciones al reglamento contenido en el Real Decreto 139/2011, pues se trata de cuestiones que no afectan a la conexión de la Orden TED/980/2021 con la ley básica a la que desarrolla y complementa. Procede en todo caso señalar que la previsión por la propia ley de habilitaciones al reglamento para desarrollar sus preceptos, e incluso para deslegalizarlos cuando la materia que regulan no está reservada a la ley por la propia Constitución, es una técnica legislativa acorde con nuestro ordenamiento constitucional, máxime cuando nos encontramos ante una materia de carácter altamente contingente y mutable. Rasgos que se manifiestan en las reiteradas alusiones en el articulado de la Ley 42/2007 a la necesidad de mantener actualizados los distintos inventarios y registros de competencia estatal, y a los que tampoco es ajena la propia Ley de las Cortes de Castilla y León 4/2021, como ponen de manifiesto las habilitaciones recogidas en sus artículos 6.2, 6.3 y 6.4.

14. PLENO. SENTENCIA 90/2022, DE 30 DE JUNIO (BOE NÚM. 181, DE 29 DE JULIO DE 2022)

FJ 2: Ahora bien, el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra. El control de constitucionalidad se detiene en los “defectos de técnica legislativa” [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en “la perfección técnica de las leyes” [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su “corrección técnica” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la “oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador” (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6, y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5).

La imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma, no facilita las cosas. No es posible enfrentarnos al deslinde a partir de “soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación” (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto “que cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias

concurrentes” (STC 147/1986, FJ 4). Sí puede obtenerse, vía inferencia, alguna regla que pueda facilitar dicha labor. Si el defecto es irrelevante o salvable, la seguridad jurídica no se ve concernida. A modo de ejemplo, por su irrelevancia no afectan al principio de seguridad jurídica: el uso de fórmulas o términos ininteligibles (STC 37/1981, FJ 5); la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998); el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3); la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6); el uso de términos impropios [STC 149/1991, FJ 3 B) b)] o de terminología que no sea absolutamente precisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)].

La segunda dificultad a la que deberemos enfrentarnos, aproximándonos algo más al núcleo de la problemática constitucional planteada —que se concreta a lo que el precepto no regula, más que a lo que el mismo dispone—, lleva a pasar por el crisol de la seguridad jurídica las omisiones en las leyes. En principio, en tanto que las normas aparecen integradas en un ordenamiento jurídico determinado, los huecos que en su regulación existan, pueden ser integrados por los principios que lo informan y sustentan, por lo que las omisiones no vician de inconstitucionalidad la norma. [...] En tal sentido, la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8, señala:

“[N]o cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten”.

Ahora bien, dependiendo del alcance de la ausencia, o de la intensidad de la laguna o carencia, el juicio de constitucionalidad puede decantarse en otro sentido. Si las omisiones “produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 150/1990, FJ 8). En este caso, el grado de indeterminación alcanzado sería constitucionalmente intolerable, pues haría imposible concebir el Derecho como una razón distinguible de la voluntad del poder público que debe aplicarlo, de suerte que la vaguedad de la norma haría zozobrar el principio mismo de “imperio de la Ley”. Y por otra parte, tampoco estos casos podrían salvarse mediante una interpretación que suponga “la reconstrucción de la norma no explicitada debidamente en el texto legal y, por ende, la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde”

(SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 194/2000, de 19 de julio, FJ 4; 184/2003, de 23 de octubre, FJ 7, y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8)».

FJ 3: Por otra parte, la alusión, como parámetro normativo e interpretativo, de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas a lo previsto «en otra normativa aplicable», «en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar» y «a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa», más allá de poder admitir su cuestionamiento desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada —pues el texto normativo a través de dicha redacción elude plantearse y resolver de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación—, sin embargo no atenta contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. En efecto, como hemos recordado anteriormente, «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten» a través de la labor interpretativa encomendada a la jurisdicción ordinaria.

15. PLENO. SENTENCIA 169/2021, DE 6 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 268, DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2021)

FJ 9: Por lo demás, el principio de taxatividad no es incompatible con el empleo de conceptos jurídicos indeterminados [SSTC 37/2018, de 23 de abril, FJ 3 a), y 91/2021, de 22 de abril, FJ 11.1 B)], empleo que «para que sea compatible con el artículo 25.1 CE, debe permitir que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4)» [STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 3 b)]. Esta doctrina, referida a la delimitación del supuesto de hecho típico, es extrapolable a la delimitación del contenido y alcance de las penas, resultando incuestionable la técnica legislativa de acudir a un concepto que tiene rango de principio constitucional y cuya concreción jurídica goza del refrendo de una constante praxis administrativa y judicial.

16. PLENO. SENTENCIA 157/2021, DE 16 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 251, DE 20 DE OCTUBRE DE 2021)

FJ 6: No se aprecia tampoco vulneración de la doctrina constitucional sobre la denominada *lex repetita*. Teniendo en cuenta la naturaleza del derecho en cuestión y la competencia foral al respecto, cabe recordar aquí lo afirmado en la STC 132/2019,

FJ 7 D): «En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3)».

17. PLENO. SENTENCIA 126/2021, DE 3 DE JUNIO (BOE NÚM. 161, DE 7 DE JULIO DE 2021)

FJ 6: La primera es que el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre la eficacia, conveniencia o calidad de la norma impugnada, pues no es este tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8). Ahora bien, teniendo en cuenta «[l]a imprecisa línea que delimita el ámbito de la constitucionalidad de la ley y de la falta de calidad de la misma» (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5), no es posible aplicar «soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación» (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4), puesto que «cada caso problemático puede presentar facetas propias y específicas, será preciso valorar las circunstancias concurrentes» (STC 147/1986, FJ 4).

18. PLENO. SENTENCIA 110/2021, DE 13 DE MAYO (BOE NÚM. 142, DE 15 DE JUNIO DE 2021)

FJ 9: La opción por el empleo de una concreta técnica normativa, existiendo otras que no obstaculicen el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del legislativo, sacrificio que el artículo 86.1 CE condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no al designio de «abreviar el proceso» o de «utilizar la vía más rápida» o «el mecanismo más directo», que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4).

19. PLENO. SENTENCIA 68/2021, DE 18 DE MARZO (BOE NÚM. 97, DE 23 DE ABRIL DE 2021)

FJ 7: El artículo 166.2 LCSP es una norma materialmente básica en cuanto determina el ámbito de aplicación del procedimiento negociado [SSTC 141/1993, FJ 6 ñ) y p), y 162/2009, FJ 4], con independencia de las deficiencias de técnica legislativa que se puedan apreciar en su redacción. En él se prevén reglas para garantizar la igualdad entre los licitadores —tales como determinar los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación; los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas; o los criterios de adjudicación—; la publicidad y transparencia del procedimiento para negociar; o el principio de seguridad jurídica que cuestiona el recurrente, al exigir que la información «será lo suficientemente precisa como para que los operadores económicos puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la contratación y decidir si solicitan participar en el procedimiento». Este contenido mínimo no impide que las comunidades autónomas puedan, como se afirma *passim* en esta sentencia en casos similares, «introducir novedades orientadas a lograr una tramitación más ágil y eficaz» (SSTC 237/2015, FJ 7, y 103/2015, FJ 6). La impugnación debe, por tanto, ser desestimada.

20. PLENO. SENTENCIA 14/2021, DE 28 DE ENERO (BOE NÚM. 46, DE 23 DE FEBRERO DE 2021)

FJ 6: Con base en este canon, hemos reprobado explícitamente en otros pronunciamientos la técnica mediante la que no se establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a este un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. Esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el artículo 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2).

21. PLENO. SENTENCIA 131/2020, DE 22 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 289, DE 2 DE NOVIEMBRE DE 2020)

FJ 6: De acuerdo con esta doctrina constitucional, no cabe apreciar la infracción del principio de seguridad jurídica, entendido en su sentido más básico como «claridad y certeza del Derecho», en los preceptos impugnados de la Ley 5/2019, puesto que su sentido es claro y cierto. La posible existencia de una deficiencia en la técnica legislativa empleada, recurriendo a recursos como los puntos suspensivos, a veces entre paréntesis [...], y en otras ocasiones acotaciones, no impide conocer el concreto contenido de la modificación realizada. La forma como se recoja o se plasme la modificación constituye una cuestión de mera técnica legislativa que no

le corresponde valorar a este tribunal. Por todo ello, cabe concluir, que la Ley 5/2019 no contraviene los principios de seguridad jurídica, publicidad de las normas e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos reconocidos en el artículo 9.3 CE.

22. PLENO. SENTENCIA 98/2020, DE 22 DE JULIO (BOE NÚM. 220, DE 15 DE AGOSTO DE 2020)

FJ 3: En efecto, la STC 128/2018, aun reconociendo las deficiencias de técnica legislativa que se observan en el nuevo artículo 86 LJCA, además de haber declarado que dicho precepto no contraviene el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ni tampoco vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ha afirmado que este recurso de casación por infracción de normativa autonómica tiene una configuración paralela y, por tanto, semejante al de casación por infracción de normativa estatal o de la Unión Europea, que ya existía antes de la vigencia de la Ley Orgánica 7/2015. La «remisión implícita» a la normativa de esta última, lo ha reconocido así este tribunal, sin límites ni condicionamientos, por lo que cualquier interpretación o aplicación del artículo 86 LJCA que, desde la jurisdicción ordinaria, se aparte de tales presupuestos, incurrirá, en expresión de este tribunal, «en conclusiones voluntaristas, irracionales o extravagantes o en contravención del tenor literal de los preceptos aplicables»; además de poner de relieve que «quien se considerase afectado por tales interpretaciones las podría combatir mediante el correspondiente recurso de amparo» [STC 128/2018, FJ 5 *in fine*].

23. PLENO. SENTENCIA 81/2020, DE 15 DE JULIO (BOE NÚM. 220, DE 15 DE AGOSTO DE 2020)

FJ 13: a) Se alega en el recurso que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, la exigencia de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa; debe procurar que, acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, huyendo de provocar situaciones objetivamente confusas. La Ley 6/2018 incurre deliberadamente en una mala técnica legislativa que amplía su objeto y ámbito de aplicación, vulnerando con ello la seguridad jurídica y la confianza legítima de sus destinatarios. De igual modo vulnera la prohibición constitucional de arbitrariedad de las leyes, porque muchos de sus preceptos carecen de explicación racional. Así, el artículo 1 de la Ley 6/2018, referido al «objeto» de la ley, deja este sin definir e infringe el principio de seguridad jurídica porque no ofrece certidumbre acerca de a qué animales —además de los de compañía— se extienden las obligaciones que la ley impone a los dueños y poseedores de animales en su artículo 6.2. Esta infracción constitucional también se produce por la misma razón en el artículo 2.1 de la Ley 6/2018 («finalidad») y otro tanto sucede con algunas de las prohibiciones enumeradas en el artículo 7, en particular las establecidas en los apartados 3 y 4. Al no

distinguir el legislador autonómico en muchas ocasiones el régimen jurídico aplicable a cada tipo de animal, todos se ven sujetos por igual a las previsiones de la Ley 6/2018, salvo en los preceptos en los que se mencione que esa regulación es específica para un tipo de animales.

24. PLENO. SENTENCIA 16/2020, DE 28 DE ENERO (BOE NÚM. 52, DE 29 DE FEBRERO DE 2020)

FJ 4: Frente a este dato incontrovertible, el letrado autonómico realiza varias afirmaciones que no pueden acogerse. Por un lado, debe rechazarse la afirmación de que la disposición final primera solo contiene una mera proclamación general del carácter básico del Real Decreto-ley que no alcanzaría específicamente a su artículo 23, por cuanto este no reitera o confirma ese carácter básico: de aceptarse ese alegato, la casi totalidad del articulado del Real Decreto-ley dejaría de ser formalmente básico. Por otro lado, el hecho de que el precepto inmediatamente anterior al controvertido, el artículo 22 del Real Decreto-ley 24/2018, sí incluya un apartado específico para proclamar su carácter básico y los títulos competenciales en los que se basa, no puede argüirse de contrario: como ocurre con el artículo 3. Once del mismo Real Decreto-ley, se trata de confirmar el carácter básico incorporando otros títulos competenciales u otras previsiones legales además de los mencionados en la disposición final primera. Finalmente, tampoco puede aceptarse la idea extraída de diversas disposiciones estatales más o menos similares cuyo carácter básico se afirma literalmente en la propia disposición que esa es la única técnica normativa posible para atribuir carácter básico a una norma. Como se desprende de nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), lo relevante es la constatación de la atribución formal de la condición básica al precepto o preceptos en cuestión, y no la forma como se recoja o se plasme esa atribución, que constituye una cuestión de mera técnica legislativa que no le corresponde valorar a este Tribunal.

25. PLENO. SENTENCIA 161/2019, DE 12 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 10, DE 11 DE ENERO DE 2020)

FJ 3: Se trata, por tanto, de un reproche referido a la técnica legislativa empleada en la elaboración de la Ley 10/2018, del que se derivaría, como consecuencia, la vulneración de la seguridad jurídica que protege el artículo 9.3 CE.

Para responder a este reproche es preciso recordar la doctrina constitucional acerca de las leyes de contenido heterogéneo, como es el caso de la impugnada.

Esa doctrina se asienta sobre la premisa de que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 3; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 a); 120/2012, de 4 de junio, FJ 3,

y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2 a)]. Así pues, la heterogeneidad intrínseca de las «leyes ómnibus» no está, *per se*, constitucionalmente prosrita, por el hecho de amparar «preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente» (STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 3, citando la STC 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). La STC 136/2011, FJ 3, señala que «el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido».

Más allá de la afirmación anterior, el Tribunal ha profundizado en la cuestión planteada, avanzando en la idea de que las leyes ómnibus o leyes transversales (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1) no son, por el mero hecho de su compleja estructura interna, lesivas de precepto constitucional alguno. En lo que ahora interesa, la doctrina constitucional ha sostenido que no existe ningún óbice, desde «el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (STC 199/2015, FJ 3). Heterogeneidad que «no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico, porque no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución» (STC 120/2014, de 17 de julio, FJ 2).

En la sentencia 136/2011, FJ 9, el Tribunal tuvo ocasión de señalar, respecto de la eventual infracción del principio de seguridad jurídica por este tipo de leyes, en tanto que normas de contenido indefinido y sin objeto determinado, que «la norma impugnada tenía un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”».

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas como la que ahora nos ocupa (SSTC 132/2013, FJ 1 y 84/2015, de 30 de abril, FJ 3), por lo que no cabe apreciar que, en el caso que examinamos, se vulnere la seguridad jurídica. Como ya se ha expuesto nos encontramos ante un texto legal

resultante de la tramitación parlamentaria de una proposición de ley, publicado en el «Boletín Oficial de la Asamblea de la Región de Murcia», núm. 156, de 10 de septiembre de 2018, para conocimiento de todos sus eventuales destinatarios y de los integrantes de la asamblea autonómica, y que tras su aprobación definitiva por la cámara, se insertó, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia», núm. 260, de 10 de noviembre de 2018, y en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 12, de 14 de enero de 2019. Consecuentemente, no puede hablarse de quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica –identificada con la certeza del contenido de la norma en la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, en unos términos luego reiterados, entre otras, en las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5 y 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8–, que es la aquí concernida.

FJ 8: Dicha interpretación permite descartar la queja que han planteado los diputados recurrentes, relativa a la vulneración de la seguridad jurídica, entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, pues «las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra» (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5). Que la regulación controvertida pueda ser imprecisa o, incluso, manifiestamente mejorable desde el punto de vista de la claridad en la definición del supuesto de hecho regulado, no altera esta conclusión. Como se ha señalado en el fundamento jurídico 3, el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, sin que nos corresponda efectuar valoración alguna sobre la eficacia, conveniencia o calidad de la norma impugnada pues no es este Tribunal «juez de la calidad técnica de las leyes», en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino «vigilante de su adecuación a la Constitución» (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8).

26. PLENO. SENTENCIA 158/2019, DE 12 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 10, DE 11 DE ENERO DE 2020)

FJ 7: Como recuerda la STC 161/2014, de 7 de octubre, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, razón por la cual no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”, habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2)» (FJ 8).

Puede desde luego resultar censurable desde la perspectiva de la buena técnica legislativa. Visto desde la lógica institucional, puede incluso dudarse de la conveniencia de que, en el siglo XXI, se inste al poder ejecutivo de un Estado democrático de Derecho, sometido a las limitaciones derivadas de la propia Constitución, a la deroga-

ción de normas emanadas del poder absoluto de un monarca del antiguo régimen, en los albores del siglo XVIII. Pero, ciñéndonos a la dimensión jurídica que aquí es la única se examina, el contenido de la disposición no pasa de ser un desiderátum que nada impone directamente ni desde luego vincula al Gobierno de la Nación, por lo que carece de relevancia jurídico-constitucional.

27. PLENO. SENTENCIA 133/2019, DE 13 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 304, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2019)

FJ 2: Será en el momento de examinar el fondo de la controversia cuando el Tribunal deba pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la lesión competencial denunciada y, en su caso, sobre su proyección en el contenido normativo de cada una de las disposiciones objeto de la impugnación, pero es una cuestión que, en un recurso de inconstitucionalidad, no cabe resolver por vía de inadmisión, como propone el abogado del Estado. Cabe añadir que la técnica legislativa consistente en la superposición de disposiciones a través de remisiones explícitas o implícitas, o mediante una derogación parcialmente diferida por vía del derecho transitorio, por compleja que pueda resultar, no puede dar lugar a la existencia de zonas inmunes al control de constitucionalidad. Habiendo aportado la comunidad recurrente motivos suficientemente razonados en defensa de su pretensión, procede entrar a examinar el fondo de la controversia.

28. PLENO. SENTENCIA 132/2019, DE 13 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 304, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2019)

FJ 7: D) En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de *lex repetita*. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3). En el supuesto analizado en esta sentencia, es claro que la comunidad autónoma catalana en uso de sus competencias está legitimada para repetir la normativa estatal contractual, aún más teniendo en consideración que no existe todavía un pronunciamiento por su parte acerca de qué deba considerarse básico en materia de contratos civiles.

29. PLENO. SENTENCIA 51/2019, DE 11 DE ABRIL (BOE NÚM. 116, DE 15 DE MAYO DE 2019)

FJ 6: a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que «esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así “incorporadas” al ordenamiento de rango inferior». Poco después, en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.

Estas dificultades se han dado en la reproducción de prescripciones literales de la Constitución por parte del legislador ordinario (como en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 23, o la ya citada STC 40/1981), pero sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.

En este ámbito, los problemas competenciales de repetición de contenidos normativos han aparecido tanto en relación con competencias exclusivas del Estado como en relación con competencias de carácter básico. Es el caso, dentro de las primeras, de materias como la legislación penal y procesal *ex* artículo 149.1.6 CE (SSTC 162/1996, de 17 de octubre, FFJJ 3 y 4, y 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, respectivamente), la legislación laboral, según dispone el artículo 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4), o la legislación civil, conforme al artículo 149.1.8 CE (SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, y 150/1998, de 2 de julio, FJ 4). En este tipo de competencias normativas exclusivas hemos sostenido con

contundencia que «la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia» (STC 159/2016, FJ 3). Así, «[l]a mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión» (STC 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4, fórmula luego reiterada en varias ocasiones), salvo que realmente tengan anclaje en particularidades de derecho sustantivo autonómico, a las que hace referencia expresa el propio artículo 149.1.6 CE. Ese criterio nos llevó en varias ocasiones a declarar la inconstitucionalidad de preceptos autonómicos simplemente reiterativos de normas procesales (de las que son muestra las SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, o 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; además de la ya citada STC 121/1992), si bien estableciendo la salvedad de «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, FJ 8).

Debido a esta dualidad de posibilidades, recopilamos en la STC 341/2005, FJ 9, que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto», que incluso puede llegar a ser conveniente para que se entienda la regulación autonómica que ensambla con la estatal a la que desarrolla.

30. PLENO. SENTENCIA 140/2018, DE 20 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 22, DE 25 DE ENERO DE 2019)

FJ 7: Tomando el artículo 9.3 CE como parámetro esencial del control de constitucionalidad del artículo 23.4 LOPJ, en la redacción que le confiere la Ley Orgánica 1/2014, es preciso partir de una premisa básica respecto del alcance del precepto constitucional invocado; a saber: el artículo 9.3 CE, al tiempo que garantiza la seguridad jurídica, no veda el cambio normativo. Más allá de la prohibición de irretroactividad que contiene, «no puede hablarse con carácter absoluto de la irre-

versibilidad de ninguna previsión legal, ni siquiera del desarrollo legal atribuido a ningún derecho, porque tal tesis implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales como el pluralismo político, que permite al legislador, allí donde la Constitución le atribuye el desarrollo de una previsión constitucional, adoptar una u otra opción legislativa atendiendo a diversas prioridades políticas. Y este Tribunal no está llamado a valorar la oportunidad de dichas decisiones políticas, puesto que no nos compete la formulación de juicio político alguno» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3). Por tanto, la calificación de inconstitucionalidad tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7), no debiendo centrarse tampoco en la técnica legislativa utilizada, o en la calidad técnica de la norma impugnada (por todas 95/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). Por esta razón no entraremos a valorar las críticas formuladas en la demanda respecto de la defectuosa técnica normativa de los apartados relativos a la persecución de los delitos de terrorismo [art. 23.4 e) LOPJ], tráfico ilegal de drogas [art. 23.4 i) LOPJ], constitución, financiación o integración en grupo u organización criminal [art. 23.4 j) LOPJ], violencia de género y doméstica [artículo 23.4 l) LOPJ] y corrupción entre particulares o en las transacciones económicas internacionales [artículo 23.4 n) LOPJ].

31. PLENO. SENTENCIA 135/2018, DE 13 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 13, DE 15 DE ENERO DE 2019)

FJ 5: Ahora bien, el primer escollo con el que tropieza el reproche de la norma por infracción de la seguridad jurídica, es que las exigencias derivadas de la misma no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tachar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra. El control de constitucionalidad se detiene en los «defectos de técnica legislativa» [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en «la perfección técnica de las leyes» [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4 y 225/1998, FJ 2 A)], en su «corrección técnica» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), en la «oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador» (SSTC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6 y 109/2001, de 26 de abril, FJ 6). El principio de conservación de la Ley opera de freno en este ámbito (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5).

«[N]o cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten.»

32. PLENO. SENTENCIA 128/2018, DE 29 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 309, DE 24 DE DICIEMBRE DE 2018)

FJ 5: Como señaló el Fiscal en el procedimiento a quo, la simple constatación de problemas interpretativos en relación con una norma legal no supone necesariamente una infracción del principio de seguridad jurídica. En efecto, de acuerdo con la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8, «no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica».

33. PLENO. SENTENCIA 112/2018, DE 17 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 280, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2018)

FJ 3: Hemos de coincidir con el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en que el órgano judicial ha considerado que la configuración legislativa del supuesto de hecho controvertido resulta contraria a un sistema de responsabilidad objetiva universal en el que ningún daño materialmente causado por la Administración puede dejar de ser resarcido, salvo los casos de fuerza mayor, sistema estrictamente objetivo de reparación que este Tribunal debe determinar si está incardinado en el texto del artículo 106.2 CE (único precepto que el órgano judicial reputa infringido). Es por tal razón por lo que el órgano judicial estima que la inconstitucionalidad del precepto resulta parcial: no es la técnica legislativa misma la que infringe el orden constitucional, sino su aplicación a las administraciones públicas, en cuanto estas tendrían un régimen específico de responsabilidad derivado del artículo 106.2 CE. Por ello, no podemos dilucidar en el presente proceso si la regulación legal cuestionada resulta mínimamente racional desde el punto de vista de la técnica de asignación de la carga económica del daño. Cualquier perspectiva ligada a la concreta técnica legislativa de configuración del título de imputación del daño, al desbordar los límites del artículo 106.2 CE, resulta ajena al presente proceso constitucional.

34. PLENO. SENTENCIA 55/2018, DE 24 DE MAYO (BOE NÚM. 151, DE 22 DE JUNIO DE 2018)

FJ 9: Ciertamente, son imaginables otras regulaciones de la identidad electrónica del ciudadano en sus relaciones con las administraciones públicas. No obstante, dejando a un lado consideraciones de oportunidad y técnica legislativa, que no nos corresponden, lo relevante es que la normativa efectivamente establecida y sometida a nuestro enjuiciamiento es un ejercicio de la libertad de configuración legislativa constitucionalmente garantizada que no desborda los límites del artículo 149.1.18 CE y, por tanto, no invade las competencias autonómicas en materia de organización y procedimientos administrativos.

35. PLENO. SENTENCIA 40/2018, DE 26 DE ABRIL (BOE NÚM. 130, DE 29 DE MAYO DE 2018)

FJ 8: Una vez reconocida la competencia del legislador autonómico para legislar en materia de atribución de los bienes vacantes, ya no es necesario entrar a analizar si se ha efectuado de manera adecuada. Aunque la parte recurrente alegue que la ley autonómica se ha limitado a reiterar las normas recogidas en la Ley 33/2003 (arts. 21 y 22), la repetición de normas estatales es relevante cuando no existe competencia legislativa de la Comunidad Autónoma (STC 62/1991, de 22 de marzo), pero cuando el legislador autonómico la posee, la reduplicación normativa es un defecto de técnica legislativa y no un problema de vulneración constitucional (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 8). En tal sentido, este Tribunal ha reiterado que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 341/2005, FJ 8; también puede verse, en el mismo sentido, la STC 135/2006, de 26 de abril).

En consecuencia, teniendo en consideración la doctrina expuesta y no ser este Tribunal Constitucional «juez de la calidad técnica de las leyes» (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005), sino vigilante de su adecuación a la Constitución, no procede analizar la alegación realizada por el Abogado del Estado.

36. PLENO. SENTENCIA 133/2017, DE 16 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 308, DE 20 DE DICIEMBRE DE 2017)

FJ 6: Una vez declarada la falta de competencia del legislador autonómico para legislar en materia de adopción, con la consiguiente estimación del recurso en este punto, es irrelevante que, como alega la parte recurrente, la normativa impugnada sea o no reproducción de la normativa estatal en la materia. Así, hemos precisado que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se crea cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo, tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 341/2005, de 31 de diciembre, FJ 8; también puede verse, en el mismo sentido, la STC 135/2006, de 26 de abril).

37. PLENO. SENTENCIA 132/2017, DE 14 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 308, DE 20 DE DICIEMBRE DE 2017)

FJ 3:b) En segundo lugar, el recurso de inconstitucionalidad plantea, por lo que respecta al primer motivo de impugnación, un supuesto de lo que nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales. En estos supuestos constituye doctrina constitucional reiterada que, para poder concluir la existencia de una infracción constitucional de esta naturaleza, es necesario comprobar las dos circunstancias que la sustentarían: «que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (por todas, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 82/2017, de 22 de junio, FJ 5; y 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2). Debemos insistir, una vez más, que el juicio de constitucionalidad es de validez y no de técnica legislativa ni se ocupa de cuestiones referidas a la eficacia, conveniencia o acierto técnico de la norma impugnada (por todas, SSTC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 6; y 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

38. PLENO. SENTENCIA 116/2017, DE 19 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 278, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2017)

FJ 3: Sobre las repetidamente aludidas cláusulas de salvaguarda contenidas en los preceptos impugnados, es sobradamente conocida la posición de este Tribunal sobre la innecesariedad de su previsión expresa, habiendo afirmado reiteradamente que su ausencia no es determinante de un vicio de inconstitucionalidad (por todas, STC 32/2016, de 18 de febrero, FJ 9). Por la misma nota característica de su innecesariedad, procede añadir ahora que, si bien el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y las allí citadas), la mera incorporación de este tipo de cláusulas pudiera acaso servir de contexto a la hora de interpretar cuáles son el objeto, la finalidad o el contenido de los preceptos controvertidos, pero por sí misma no sanaría el vicio de inconstitucionalidad en que, en hipótesis, hubieran podido incurrir. Por este motivo, su validez jurídica no dependerá de que se hallen rodeados de este tipo de cautelas, sino de que su contenido sustantivo respete las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Con independencia de lo que puedan aportar tales cláusulas a la interpretación de las normas en conflicto, son plenamente aplicables las dos precisiones contenidas en la STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9: «La primera, que “es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que “siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal” (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7). La segunda es que la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)».

39. PLENO. SENTENCIA 25/2017, DE 16 DE FEBRERO (BOE NÚM. 71, DE 24 DE MARZO DE 2017)

FJ 3: No resulta posible entender que la norma autonómica se acomoda a la base estatal. Es cierto que la doctrina constitucional (por todas, STC 154/2014, de 25 de septiembre) «no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido, en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas

estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible en determinadas condiciones»; en concreto cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. «Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, *per se*, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable» (FJ 4). Es precisamente lo que sucede en el presente caso con las omisiones que han quedado anteriormente identificadas.

40. PLENO. SENTENCIA 191/2016, DE 15 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 311, DE 26 DE DICIEMBRE DE 2016)

FJ 3: Estas apreciaciones son irrelevantes en este proceso constitucional, para cuya resolución nada dicen juicios de técnica legislativa (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, por todas), ponderaciones cautelares o preventivas sobre hipotéticas inconstitucionalidades futuras (SSTC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 44, y, entre otras muchas, 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4) o, en fin, estimaciones sobre las supuestas intenciones del legislador (STC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). El nuestro es, estrictamente, un juicio sobre reglas de Derecho a partir de la norma superior del Ordenamiento y con arreglo a criterios de interpretación estrictamente jurídicos.

41. PLENO. SENTENCIA 184/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 299, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2016)

FJ 7: Por último, respecto a la alegación relativa a la supuesta falta de claridad de las consecuencias de la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, que se esgrime en relación con el artículo 24.2 de la Ley 36/2015, el Tribunal concluye que se trataría en todo caso de un defecto de técnica legislativa que no le corresponde enjuiciar y que además, en puridad, no sería imputable al precepto citado, sino al artículo 23 de la Ley 36/2015, que es el que define la situación de interés para la seguridad nacional. Se reitera, no obstante, que la Ley 36/2015 configura la situación de interés para la seguridad nacional como un mecanismo de coordinación reforzada en el desempeño por cada Administración de sus atribuciones ordinarias, por lo que no altera el marco competencial.

42. PLENO. SENTENCIA 170/2016, DE 6 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 276, DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2016)

FJ 3: Como ya se ha hecho constar, el legislador autonómico afirma, en el propio preámbulo de la Ley 4/2015, que la disposición adicional impugnada, en cuanto

norma aclaratoria de la disposición transitoria de la Ley 3/2007, «no ha de suponer una innovación de la regulación anterior». Sin embargo, al margen de nominalismos y de la deficiente técnica legislativa, lo cierto es que nos encontramos ante una norma innovativa que modifica la disposición transitoria que dice «aclarar», y lo hace ampliando los ámbitos de exención de la limitación de alturas para las situaciones pendientes y en el marco de una ley, la Ley 4/2015, cuyo único objeto es derogar para el futuro la consabida limitación en aras a un nuevo modelo de desarrollo urbano. Pensemos en la no aplicación de la limitación a todo el planeamiento de desarrollo que en el futuro —esto es, con posterioridad al 31 de julio de 2007— pudiera aprobarse en ejecución, a título de ejemplo, de un plan general vigente o aprobado provisionalmente antes de la entrada en vigor de aquélla, o de una modificación o revisión de un plan general declarado nulo, total o parcialmente, por resolución judicial.

43. PLENO. SENTENCIA 159/2016, DE 22 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 263, DE 31 DE OCTUBRE DE 2016)

FJ 3: Como puede comprobarse, la ley estatal impone a las empresas y a los representantes de los trabajadores la obligación de promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y el artículo 33 apartados 1, 2 y 3 de la norma impugnada reproduce esta misma obligación. Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso.

44. PLENO. SENTENCIA 128/2016, DE 7 DE JULIO (BOE NÚM. 192, DE 10 DE AGOSTO DE 2016)

FJ 9: B) El número 2 de esta disposición adicional vigésima quinta prescribe que la Agencia Catalana de Protección Social «debe asumir las competencias sobre las prestaciones de protección social propias o transferidas por el Estado que en el momento de entrada en vigor de la presente ley gestionan distintos departamentos del Gobierno, además de las prestaciones o mejoras que eventualmente se decida incorporar». En tanto este enunciado inicial remite a «prestaciones» gestionadas hoy por la Generalitat —que han de serlo con título jurídico bastante—, ninguna censura jurídico-constitucional merece, con independencia del sentido, ciertamente no meridiano, que tiene, en este contexto, la expresión de prestaciones «transferidas por el Estado» del que la norma se sirve. Este Tribunal no es juez de la mejor o peor técnica legislativa (por todas, STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), de modo que nada hay que decir al respecto.

45. PLENO. SENTENCIA 126/2016, DE 7 DE JULIO (BOE NÚM. 192, DE 10 DE AGOSTO DE 2016)

FJ 4: A la luz de las alegaciones de las partes personadas en este proceso, puede constatarse que la especialidad de los programas especiales de armamento ha generado una práctica legislativa para abordar su financiación que debe calificarse, al menos, como singular. Como se dejó señalado en los antecedentes con mayor detalle, durante los años 2012 y 2013 también se utilizó la técnica legislativa del Decreto-ley para cumplir las obligaciones derivadas de este tipo de programas; los Reales Decretos-leyes 26/2012, de 7 de septiembre (BOE de 8 de septiembre) y 10/2013, de 26 de julio («BOE» de 27 de julio), tuvieron como finalidad la concesión de créditos extraordinarios para el pago de este tipo de programas especiales de armamento. Lo mismo puede decirse respecto a ejercicios posteriores a 2014 (Real Decreto-Ley 7/2015, de 14 de mayo («BOE» de 15 de mayo). Parece pues que, más que la respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad por imprevisible, el pago de estos programas a través de la figura del decreto-ley se ha convertido en una práctica habitual. Así viene a confirmarlo las declaraciones efectuadas por el Secretario de Estado en la Comisión de Defensa del Congreso, sesión del 6 de octubre de 2014, en relación a los presupuestos generales para 2015, (transcritas en los antecedentes) cuando aseguró que para el año 2015 «el Gobierno volverá a atender sus compromisos de pago mediante el uso del decreto-ley para autorizar un crédito extraordinario, pagos derivados de los programas especiales de armamento». Esta práctica pone de manifiesto que la imprevisibilidad que, a juicio de la Abogacía del Estado, justificaría la urgencia y necesidad no existe en el asunto ahora analizado, desde el momento que la obligación de hacer frente al pago de estos programas es periódica y por tanto, previsible y programable, como se ha puesto de manifiesto por las partes personadas; se conoce de antemano cuándo debe realizarse el pago pero no la cuantía exacta, por ello, no se incluye en la Ley de presupuestos generales del Estado sino que durante el ejercicio presupuestario, cuando se concreta la cuantía exacta se articulan los mecanismos presupuestarios oportunos para afrontar tales obligaciones.

46. PLENO. SENTENCIA 122/2016, DE 23 DE JUNIO (BOE NÚM. 181, DE 28 DE JULIO DE 2016)

FJ 5: En segundo lugar, la finalidad sugerida por la representación procesal de la Comunidad Autónoma balear en este proceso constitucional no se desprende de la exposición de motivos de la Ley 8/2004. En su apartado I se ofrece una justificación general de toda la regulación legal, enmarcándola en las conocidas como «leyes de acompañamiento de los presupuestos generales». En cuanto tal, se afirma que pretende completar la Ley de presupuestos y constituir con ésta «una unidad de acción racional para cumplir los objetivos de política económica, razón que justifica que se tramiten simultáneamente con las leyes de presupuestos generales». Además, en el último párrafo del apartado III se hace referencia de forma conjunta a las disposiciones adicionales

contenidas en la Ley, señalándose, simplemente, que «la parte final se completa con veinte disposiciones adicionales, a los efectos de recoger la creación, modificación y extinción de determinados entes públicos instrumentales, entre otras determinaciones normativas que, por razones de técnica legislativa, no tienen cabida a lo largo del articulado de la ley». Ninguna mención se dedica en la exposición de motivos, por tanto, a la necesidad de incluir en la Ley 8/2004 una medida como la prevista en su disposición adicional decimonovena.

Es cierto que, según advertimos en la STC 49/2008, FJ 5, el legislador no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas en las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes y que, por tanto, la ausencia de dicha justificación no puede considerarse generadora, por sí sola, de arbitrariedad. También lo es que, como se señala igualmente en esa y en otras resoluciones anteriores, no puede desconocerse el papel que aquellos desempeñan en la interpretación y análisis de los preceptos legales sometidos al control de constitucionalidad de este Tribunal (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8). En este caso resulta evidente que la inclusión de una medida de tales características en la Ley 8/2004 habría requerido, dadas las circunstancias descritas, de alguna explicación por parte del legislador que justificara la necesidad de su inserción en una Ley «de acompañamiento» de la Ley de presupuestos que, según lo señalado en su propia exposición de motivos, está destinada a formar «una unidad de acción racional para cumplir los objetivos de política económica» de la Comunidad Autónoma.

Como consecuencia de todo lo expuesto, nos encontramos ante una ausencia de motivos que justifiquen de manera razonable la decisión del legislador balear, sin que podamos nosotros deducirlos a la vista de los datos expuestos. No obstante, en aras de un respeto escrupuloso a la presunción de constitucionalidad de las leyes, reiteradamente afirmada en nuestra doctrina (por todas, STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 4), resulta conveniente dar un paso más en nuestra argumentación, sometiendo a la norma enjuiciada al juicio de proporcionalidad.

47. PLENO. SENTENCIA 111/2016, DE 9 DE JUNIO (BOE NÚM. 170, DE 15 DE JULIO DE 2016)

FJ 12: A la vista de la impugnación desarrollada por la Junta de Andalucía, conviene aclarar, en primer término, que la regulación controvertida suscita una serie de consideraciones que deben quedar necesariamente al margen de nuestro enjuiciamiento. No nos corresponde valorar la conveniencia de una regulación cuya complejidad es directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados, típicamente municipales y, en efecto, indispensables para el desenvolvimiento de la vida urbana. Tampoco cabe emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada; el legislador llama «coordinación» a fórmulas que la doctrina constitucional denomina «colaboración», «cooperación» o, todo lo más, «coordinación voluntaria». La incongruencia denunciada por el recurrente desborda igualmente el control de constitucionalidad que nos corresponde.

48. PLENO. SENTENCIA 102/2016, DE 25 DE MAYO (BOE NÚM. 159, DE 2 DE JULIO DE 2016)

FJ 5: La articulación de las competencias estatales y autonómicas mediante la técnica de la atribución al Estado de la competencia para dictar la legislación básica sobre una determinada materia y a las Comunidades Autónomas la de aprobar la normativa necesaria de desarrollo determina, en principio, ámbitos materiales tangentes, pero no secantes, en el sentido de que la legislación autonómica solo puede ocupar los espacios materiales no regulados por la legislación básica. Sin embargo, la práctica frecuente del legislador autonómico de introducir en su normativa de desarrollo preceptos que corresponden a la legislación básica que se pretendía desarrollar ha dado lugar a numerosos pronunciamientos de este Tribunal que ha fijado una doctrina que puede sintetizarse así: i) Aunque este Tribunal no es juez de la calidad técnica de las leyes, ha advertido los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales, como ocurre en los casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), aunque no siempre ello determine la inconstitucionalidad de la ley autonómica. ii) Si la reproducción de la ley básica se produce por el legislador autonómico en una materia sobre la que la Comunidad Autónoma carece de competencias, la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma (STC 341/2005, antes citada, FJ 9, o más recientemente SSTC 123/2013, de 23 de mayo, FJ 8, y 137/2012, de 19 de junio, FJ 2), salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo. iii) Cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción puede producir en el caso concreto (nuevamente, STC 341/2005, FJ 9, y también STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 18).

49. PLENO. SENTENCIA 68/2016, DE 14 DE ABRIL (BOE NÚM. 122, DE 20 DE MAYO DE 2016)

FJ 3: En cuanto a la posible vulneración del artículo 86.1 CE por parte del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, hemos apreciado en el fundamento jurídico 3 de la STC 26/2016, de 15 de febrero, que «el Gobierno ha justificado de manera suficiente, explícita, y razonada la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad justificativa del recurso a la legislación de urgencia», tanto a través de la motivación del preámbulo de la norma, como de la defensa de la misma por parte del Ministro de Educación, Cultura y Deporte en el debate parlamentario de convalidación. Y es que al tiempo de dictarse el Real Decreto-ley concurría en nuestro sistema económico una necesidad excepcional de corrección del déficit público, derivada de los compromisos de consolidación fiscal asumidos por España. Con esta medida de choque, entre otras, el Gobierno de la Nación hizo frente a la necesidad perentoria de reducir el gasto del sec-

tor público español. Como ya indicamos en la STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3, el recurso a la técnica legislativa extraordinaria del decreto-ley ha sido muy frecuente para afrontar «coyunturas económicas problemáticas» de muy distinto tipo. Y, con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5, recordábamos allí que «la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes».

50. PLENO. SENTENCIA 60/2016, DE 17 DE MARZO (BOE NÚM. 97, DE 22 DE ABRIL DE 2016)

FJ 8: Allí se señaló que «conforme a su tenor literal, el precepto impugnado, bien que con una técnica legislativa ciertamente mejorable, establece, al igual que sus antecedentes inmediatos (arts. 50.3 de la Ley 54/1997 y 89 del Real Decreto 1955/2000), una serie de “criterios”, a partir de los cuales es posible considerar como esencial el suministro de energía eléctrica a determinados edificios o instalaciones. Según su tenor y finalidad, el precepto encaja con naturalidad en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta, como ya hemos indicado».

51. PLENO. SENTENCIA 32/2016, DE 18 DE FEBRERO (BOE NÚM. 71, DE 23 DE MARZO DE 2016)

FJ 13: Señalado lo anterior hay que tener en cuenta que, conforme a su tenor literal, el precepto impugnado, bien que con una técnica legislativa ciertamente mejorable, establece, al igual que sus antecedentes inmediatos (arts. 50.3 de la Ley 54/1997 y 89 del Real Decreto 1955/2000), una serie de «criterios», a partir de los cuales es posible considerar como esencial el suministro de energía eléctrica a determinados edificios o instalaciones. Según su tenor y finalidad, el precepto encaja con naturalidad en el concepto de bases del sector eléctrico en la medida en que se relaciona con uno de los principios que lo rige, el de garantía del suministro, que, en este caso, es absoluta, como ya hemos indicado.

52. PLENO. SENTENCIA 236/2015, DE 19 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 312, DE 30 DE DICIEMBRE DE 2015)

FJ 5: d) Adicionalmente, los recurrentes alegan la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en relación con dos concretos incisos del precepto

impugnado. Por un lado, se quejan de la ambigüedad del inciso «podrá llevarlas a cabo» que se utiliza en el apartado 3 del artículo 69 de la Ley 9/2007. Sin perjuicio de recordar nuestra doctrina reiterada de que los defectos de técnica legislativa no acarrear necesariamente un vicio de inconstitucionalidad y de que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (por todas, STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 8), en este mismo fundamento jurídico ya hemos indicado que el artículo 69.3 de la Ley 9/2007 asume el contenido de la norma básica estatal prevista en el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, según la cual el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales debe corresponder exclusivamente a personal funcionario. Lo único que añade el precepto impugnado es la previsión de que, en relación con las agencias públicas empresariales, ese personal funcionario puede pertenecer a la Consejería o bien a la correspondiente agencia administrativa adscrita a la Consejería; a ello se circunscribe la apertura del inciso que impugnan los recurrentes. Como ya hemos indicado anteriormente, ninguna de esas dos soluciones vulnera las normas estatales básicas aducidas por los recurrentes.

FJ 10: La impugnación de los recurrentes se basa en una interpretación literal del precepto que, ciertamente, tiene un contenido algo peculiar, como reconoce el Letrado del Parlamento de Andalucía. Esa interpretación literal no es correcta, lo que no parecen ignorar los propios recurrentes, que expresamente exponen las razones de su controvertido contenido. En efecto, el contenido de la disposición derogatoria única de la Ley 1/2011 procede de la disposición derogatoria única del Decreto-ley 6/2010, el cual a su vez tenía como finalidad derogar las previsiones del Decreto-ley 5/2010 y sustituirlas por las suyas. La Ley 1/2011, que supone la conversión del Decreto-ley 6/2010 en Ley, optó por mantener la redacción literal de la referida disposición, aunque en buena técnica legislativa hubiera sido más claro y sencillo derogar lisa y llanamente el Decreto-ley 6/2010. Por todo ello, se puede concluir que mediante la disposición derogatoria única no se pretendía derogar lo previsto en la normativa estatal, ni en concreto en el artículo 9.2 LEEP, cuyo tenor literal se reproduce en dos ocasiones a lo largo de la propia Ley 1/2011 (en el art. 1.9 que da nueva redacción al art. 69.3 de la Ley 9/2007 y en la disposición adicional sexta).

53. PLENO. SENTENCIA 199/2015, DE 24 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 260, DE 20 DE OCTUBRE DE 2015)

FJ 3: Pues bien, vista la doctrina expuesta, este Tribunal no encuentra objeción alguna para aplicarla a la hora de resolver la impugnación de un «decreto-ley ómnibus», partiendo, como hacíamos en aquellos pronunciamientos, del reconocimiento de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86 CE, hemos de

limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].

Como decíamos en relación con las leyes de contenido híbrido, y trasladando aquella doctrina al ámbito de los decretos-leyes, la Constitución no contempla otros límites materiales para la elaboración de estos últimos, que los contenidos en el párrafo 1 del artículo 86 CE, y que se refieren a la interdicción de regular, mediante decreto-ley, cuestiones que afecten «al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Si puede deducirse de la jurisprudencia previamente citada que las leyes de contenido heterogéneo son un continente constitucionalmente admisible, aunque técnicamente mejorable, para recoger medidas diversas de política económica, también puede aceptarse la existencia de decretos-leyes transversales, que actúen como disposición en que se contenga una política económica de urgencia; eso sí, en los términos y con los límites que el presupuesto habilitante reflejado en el artículo 86.1 CE impone. Dicho de otro modo, nada se opone en el texto constitucional a que un decreto-ley contenga medidas normativas de carácter heterogéneo, siempre que las mismas no afecten a las materias que le están constitucionalmente vedadas a dicho tipo de fuente.

El contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución, por lo que podemos aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo, nuestra muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, que nos permite efectuar sobre los mismos un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a la observancia de los límites materiales del decreto-ley.

54. PLENO. SENTENCIA 176/2015, DE 22 DE JULIO (BOE NÚM. 200, DE 21 DE AGOSTO DE 2015)

FJ 5: En segundo lugar, que el precepto silencie (pues en ningún momento niega) la competencia del propio Estado para dictar «disposiciones de desarrollo» de la LOU, aparte de mostrar una defectuosa técnica legislativa, no produce el efecto jurídico que los recurrentes denuncian, puesto que sigue rigiendo para todos los ámbitos regulados en la citada ley, lo establecido en su disposición final tercera, titulada: «habilitación para el desarrollo reglamentario», donde se establece que: «corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley». En su cumplimiento el Estado ha dictado diversos reglamentos, entre los cuales se encuentran, en lo que aquí interesa, aquellos que se citan en la presente Sentencia relativas al profesorado universitario.

55. PLENO. SENTENCIA 84/2015, DE 30 DE ABRIL (BOE NÚM. 136, DE 8 DE JUNIO DE 2015)

FJ 3: Comenzando por estas últimas quejas, analizaremos en primer lugar la relativa a la lesión del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE y que, a juicio de los recurrentes, queda mermado por dos razones.

a) De una parte, el escrito de recurso fundamenta la queja en el argumento de que los preceptos impugnados forman parte de una ley —la Ley 8/2012, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid—, en la que se incluyen normas que modifican numerosos textos legales en materias dispares, dando lugar a una técnica legislativa irregular e insuficiente, que dificulta la comprensión del alcance de la Ley.

Para responder a este reproche hemos de partir de la doctrina sentada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, y reiterada en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, acerca de la constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo. Una doctrina que, interesa recordar, se asienta sobre la premisa de que no existe ningún óbice «desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» [SSTC 136/2011, FJ 3, y 176/2011, FJ 2 a)].

Como se recuerda en la STC 176/2011, en la primera de estas resoluciones el Tribunal tuvo ocasión de señalar, respecto de la eventual infracción del principio de seguridad jurídica por este tipo de leyes, en tanto que normas de contenido indefinido y sin objeto indeterminado, que «la norma impugnada tenía un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9)» [FJ 2 e), comillas interiores suprimidas].

Esta doctrina sentada respecto a las leyes estatales resulta trasladable a las leyes autonómicas como la que ahora nos ocupa (STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 1). Pues bien, en este caso, no cabe apreciar que la heterogeneidad de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid determine la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica. Nos encontramos ante un texto legal resultante de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley que fue presentado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y publicado en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» núm. 92, de 27 de noviembre de 2012, para conocimiento de todos sus eventuales destinatarios y de los integrantes de la Asamblea Legislativa autonómica, y que tras su aprobación definitiva por la Cámara, se insertó, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» núm. 310, de 29 de diciembre de 2012 y en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 61, de 12 de marzo de 2013. Consecuentemente, no puede hablarse de quiebra de la vertiente objetiva del principio de seguridad jurídica —identificada con la certeza del

contenido de la norma en la STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, en unos términos luego reiterados, entre otras, en las SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5, y 37/2012, de 19 de marzo, FJ 8—, que es la aquí concernida.

b) De otra parte, los recurrentes cuestionan asimismo el respeto al principio de seguridad jurídica como consecuencia de la redacción de los preceptos impugnados, poniendo de relieve el carácter parco del texto legal y sus continuas referencias a términos y posibilidades futuras, sin contener todos los elementos para entender la voluntad del legislador.

En la resolución de esta queja ha de tomarse en consideración que, conforme a la doctrina de este Tribunal, «la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), y como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; o STC 93/2013, de 23 de abril, FJ 10).

Proyectando esta doctrina sobre los preceptos impugnados, a partir de su lectura cabe concluir que su texto no es contrario al principio de seguridad jurídica. El tenor de los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid resulta claro y preciso en cuanto a sus destinatarios y el contenido a ellos dirigido. Además, frente a lo aducido por los recurrentes, ninguna confusión o incertidumbre genera la práctica —no infrecuente— de que algunos de los mandatos normativos incluidos en estos artículos se expresen mediante fórmulas verbales en futuro; y lo mismo cabe decir respecto al uso de términos potestativos —«podrá» o «podrán». Tales fórmulas o términos no hacen sino precisar el sentido imperativo o facultativo que la correspondiente norma tiene para los respectivos destinatarios o, en su caso, el margen de disposición que se les concede, lo que en definitiva contribuye a determinar el significado y alcance que el legislador ha querido otorgar a cada una de las previsiones.

Por todo lo dicho, debemos en consecuencia rechazar la existencia de lesión del principio de seguridad jurídica.

56. SALA SEGUNDA. SENTENCIA 22/2015, DE 16 DE FEBRERO (BOE NÚM. 64, DE 16 DE MARZO DE 2015)

FJ 3: Pues bien, dicho lo anterior, debe además resaltarse que la redacción del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente ahora impugnada, resultado de las modificaciones introducidas por la citada Ley 8/2005, no supuso una modificación sustancial del tributo, teniendo un alcance limitado, como de hecho se

afirma en la propia exposición de motivos en términos inequívocos: «la modificación acordada con el Estado y que se recoge en la presente norma no supone una alteración de los elementos esenciales del tributo, aunque sí una necesaria clarificación técnica en cuanto a su redacción y una simplificación en la determinación de la base imponible». A renglón seguido, se añade en la misma exposición de motivos que el tributo «sigue gravando las actividades que inciden en el medio ambiente, concretamente la producción, almacenaje y transformación de energía eléctrica... Con la presente reforma, se hace bascular de forma clara el hecho imponible sobre el ejercicio de dichas actividades perturbadoras del medio ambiente a través de instalaciones sitas en el territorio extremeño, realizándose una depuración de técnica legislativa que supone una aclaración del anterior artículo 6.1, que ya consideraba titular de las instalaciones a quien “realice las actividades que integran el objeto del tributo”. La reforma, pues, ya especifica de forma terminante que el hecho imponible es la realización de las actividades consideradas normativamente como perturbadoras del medio ambiente, y que el sujeto pasivo es quien realice dichas actividades. Asimismo, y en lo que respecta a los procesos de producción de energía eléctrica, se ha optado por realizar una simplificación en la determinación de la base imponible, derogando el anterior sistema que establecía el mayor de los previstos en el artículo 8, es decir, la capitalización al 40 por 100 de los ingresos brutos de explotación o bien la producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresados en kilovatios/hora».

57. PLENO. SENTENCIA 14/2015, DE 5 DE FEBRERO (*BOE* NÚM. 52, DE 2 DE MARZO DE 2015)

FJ 5: Finalmente, debemos tener presente también que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3, y las allí citadas) de modo que no se ocupa, en consecuencia, de cuestiones referidas a la eficacia, conveniencia o acierto técnico de la norma. Además, tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, de modo que «es doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que, en un proceso abstracto como resulta ser el recurso de inconstitucionalidad, es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9, y doctrina allí citada). Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas, SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9).

58. SALA PRIMERA. SENTENCIA 198/2014, DE 15 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 17, DE 20 DE ENERO DE 2015)

FJ 5: d) Sin necesidad de entrar en el apartado primero del artículo 15 que no ha sido incluido entre los preceptos impugnados y las alegaciones de la recurrente versan sobre la defectuosa técnica legislativa que conlleva el reconocimiento del deber de información a la representación legal de los trabajadores sin extenderlo a las Administraciones competentes para el seguimiento y control de las acciones formativas, cabe señalar, en cuanto al apartado 5 del artículo 15 y, por relación al mismo, el artículo 35.1 a), que en la medida en que se contempla una función de mediación para la resolución de conflictos, sobre el contenido de las acciones formativas propuestas por la empresa, que se atribuye a estas comisiones paritarias formadas por organizaciones sindicales y empresariales, y llama a la intervención de las Administraciones competentes cuando subsista el desacuerdo, no cabe concluir la vulneración de las competencias autonómicas (STC 88/2014, de 9 de junio, FJ 8).

59. PLENO. SENTENCIA 181/2014, DE 6 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 293, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2014)

FJ 4: Expuesto el alcance de los títulos competenciales que asisten al Estado, procede señalar que los apartados 4, 5, 6 del artículo 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, regulan la elaboración de los medicamentos, en concreto de las fórmulas magistrales y productos oficinales, pues establecen los componentes que se pueden utilizar y los métodos de elaboración, tanto en supuestos normales como excepcionales de desabastecimiento. El apartado 7 de este mismo precepto prohíbe la publicidad en términos idénticos a los utilizados por el artículo 44.3 de la Ley 29/2006. Estando afectada la elaboración y publicidad de los medicamentos, y con ellos los derechos de los pacientes cuya protección justifica esta competencia legislativa más amplia del Estado, el título competencial para su regulación es el de «legislación sobre productos farmacéuticos», que corresponde a la competencia exclusiva del Estado. Al carecer la Comunidad Autónoma de Andalucía de competencia para regular la elaboración y publicidad de los medicamentos, procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 4, 5, 6, y 7 del artículo 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, sin tener que entrar a valorar si existe o no contradicción entre la regulación autonómica y la Ley estatal 29/2006, pues conforme a la doctrina de este Tribunal, «la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9]» (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).

60. PLENO. SENTENCIA 161/2014, DE 7 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 262, DE 29 DE OCTUBRE DE 2014)

FJ 6: Lo que discute el recurrente es que el Estado pueda hacer valer sus competencias sobre las infraestructuras de las que es titular para llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del artículo 4.1; en este caso, la declaración de zonas tranquilas en aglomeraciones y en campo abierto [letra i)]. El punto de partida es que la Ley atribuye esta concreta función ejecutiva a las Comunidades Autónomas (art. 4.4). Ciertamente, la Ley autoriza al Estado a llevar a cabo las tareas enunciadas en las letras del art. 4.1 [salvo la c)], pero sólo «en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias» de su competencia (art. 4.2). Ahora bien, en este caso no puede verificarse lógicamente el presupuesto que autoriza al Estado a llevar a cabo por excepción la tarea ejecutiva aquí examinada. El Estado no podrá pretender declarar zonas tranquilas en los espacios en los que establezca sus propias infraestructuras porque las inmisiones acústicas que aquellas irremediablemente generan son incompatibles con los bajos niveles de ruido que mediante aquella declaración pretende preservarse, según hemos razonado ya. Cabe entender, consecuentemente, que la Ley impugnada ha establecido con técnica legislativa ciertamente mejorable, que la declaración de zonas tranquilas es una competencia ejecutiva que corresponde a las Comunidades Autónomas; competencia autonómica que, rectamente entendida, no puede referirse a sectores de territorio afectos a infraestructuras estatales, existentes o proyectadas. Consecuentemente, la impugnación examinada debe ser también desestimada.

En consecuencia, el ejemplo de la Ley catalana 16/2002 que, en la práctica, conduce al mismo resultado final de habilitación a la regulación reglamentaria que el sistema adoptado por la Ley del ruido, sólo serviría para situar el debate en el marco de la técnica legislativa, en orden a dilucidar cuál de las dos opciones resulta más adecuada. Sin embargo, no es ese un debate que corresponda ventilar a este Tribunal, pues, como hemos afirmado reiteradamente, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», razón por la cual no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). Por tal razón, deberemos limitarnos a examinar la cuestión dentro de los estrictos cánones constitucionales que hemos dejado establecidos en el fundamento anterior.

61. PLENO. SENTENCIA 154/2014, DE 25 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 261, DE 28 DE OCTUBRE DE 2014)

FJ 4: La doctrina constitucional no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de

marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9; y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, *per se*, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de dicha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable.

62. SALA PRIMERA. SENTENCIA 112/2014, DE 7 DE JULIO (BOE NÚM. 189, DE 5 DE AGOSTO DE 2014)

FJ 5: Respecto a las alegaciones formuladas por la Comunidad de Madrid, conviene recordar que queda fuera de la competencia de este Tribunal pronunciarse sobre la idoneidad u oportunidad de una previsión normativa desde la mera perspectiva de la política o técnica legislativa (SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 6; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 8). Por tanto, no nos corresponde dar respuesta a la denuncia formulada por la Letrada autonómica —después reiterada en la impugnación del artículo 24.3— respecto a la paradoja que a su juicio supone la previsión de planes de formación distintos dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados o a desempleados, así como su diferente régimen.

FJ 6: Por lo demás, a los efectos del presente procedimiento, carecen de valor argumental las dos principales consideraciones en que la Letrada autonómica fundamenta esta impugnación. Por un lado, respecto a su alegación del diferente rigor de tratamiento apreciable entre el artículo 23.2 c) —que en términos imperativos ordena a las Comunidades Autónomas impulsar esa participación— y el artículo 22.1 b) del Real Decreto 395/2007 —que prevé dicha participación en términos potestativos para el Estado—, ha de tenerse en cuenta que, una vez razonado que el precepto cuestionado no incurre en vicio competencial, ya antes hemos recordado que no compete a este Tribunal pronunciarse sobre aspectos de mera política o técnica legislativa. Por otro lado, en cuanto al planteamiento que desde la perspectiva del Derecho comunitario formula la Letrada autonómica respecto a que las ayudas recibidas por las entidades sin ánimo de lucro deben ser notificadas a la Comisión Europea para su autorización, baste señalar que, conforme a reiterada doctrina, no corresponde al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la normativa interna y de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho de la Unión Europea (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4; 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3).

63. PLENO. SENTENCIA 110/2014, DE 26 DE JUNIO (BOE NÚM. 177, DE 22 DE JULIO DE 2014)

FJ 4: Para resolver este debate hemos de tener presente, en primer lugar, que este Tribunal Constitucional no es juez de la calidad técnica de las normas sometidas a su enjuiciamiento (por todas, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), ni tampoco le corresponde señalar cuál sería la fórmula más recomendable de las distintas posibles

para regular una determinada materia. Nuestra tarea ha de limitarse a decidir si la elegida por la norma sometida a nuestro enjuiciamiento se adecua al orden constitucional de distribución de competencias, con independencia de que sea más o menos reprobable desde el punto de vista de la mera técnica normativa, cuestión esta última ajena al ámbito del control de constitucionalidad de las normas ejercido por este Tribunal, pues como hemos indicado en diversas ocasiones «las omisiones o deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad» (STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 10, por todas).

Por el contrario, es posible considerar que, bien que con una técnica legislativa ciertamente deficiente, la Ley Foral 24/2012 crea un nuevo tributo propio de la Comunidad Foral. Decisión que se combina con la remisión de los aspectos sustanciales de su regulación a las normas estatales relativas al tributo estatal antes mencionado. No otra es la conclusión que cabe extraer del artículo 1 de la Ley Foral 24/2012 cuando establece que «[s]erá de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica que grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central, a través de cada una de las instalaciones a las que se refiere el Título IV de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico». Así, la Ley Foral recurre a la técnica de la remisión normativa, tomando como referencia un tributo creado por el legislador estatal. La consecuencia es que define así sus rasgos esenciales en los mismos términos que los de otro tributo creado por el Estado, recogiendo literalmente el hecho imponible del tributo, previsto en el artículo 4.1 de la Ley 15/2012 («la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica medida en barras de central, incluidos el sistema eléctrico peninsular y los territorios insulares y extrapeninsulares, en cualquiera de las instalaciones a las que se refiere el Título IV de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico») y resultando también que en la exacción del tributo es de aplicación la normativa estatal que lo regule, en los términos del artículo 2. La conclusión en el sentido de que la norma dispone la creación de un nuevo tributo, bien que por remisión a otro, se ratifica si se tiene en cuenta el hecho de que se establece un régimen de exenciones tributarias distinto del previsto en la norma estatal.

64. PLENO. SENTENCIA 97/2014, DE 12 DE JUNIO (BOE NÚM. 162, DE 4 DE JULIO DE 2014)

FJ 8: En relación a este precepto, debemos recordar que la exposición de motivos de la Ley 5/2012, apartado V, párrafo primero, se refiere expresamente a la aplicación de la legislación básica estatal en el caso de que las entidades de previsión social voluntaria lleven a cabo una actividad aseguradora y desde esta perspectiva el tenor literal del precepto no excluye la aplicación de la legislación básica cuando estas entidades ejerzan una actividad aseguradora. En el segundo inciso se recoge una remisión cerrada a la normativa autonómica en cuanto a la forma de abono de la prestación, pero de ello no se deriva una exclusión del límite establecido en la legislación estatal

básica. Finalmente, el hecho de que no se refleje expresamente dicha limitación, no determina vicio de inconstitucionalidad, puesto que no es necesario que el precepto autonómico reproduzca la legislación básica, siendo en todo caso indisponible para el legislador autonómico, de manera que estamos ante una cuestión de mera técnica legislativa (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9).

65. PLENO. SENTENCIA 86/2014, DE 29 DE MAYO (BOE NÚM. 153, DE 24 DE JUNIO DE 2014)

FJ 8: Sobre el primero de los aspectos discutidos ya hemos dejado sentado que las competencias autonómicas en materia de seguridad privada son de naturaleza ejecutiva, por lo que, forzosamente, nuestra conclusión ha de ser la misma que ya alcanzamos en relación con el artículo 50. Tampoco es admisible la interpretación que, aludiendo a lo que califican como un «exceso retórico» o a un defecto de técnica legislativa, respectivamente, proponen las representaciones procesales del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco pues «conforme a nuestra reiterada doctrina, la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11 y las allí citadas).

66. PLENO. SENTENCIA 56/2014, DE 10 DE ABRIL (BOE NÚM. 111, DE 7 DE MAYO DE 2014)

FJ 4: Sin duda puede reprocharse al artículo 87.7 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público su imprecisa formulación, por cuanto la remisión genérica a la ley para el establecimiento de excepciones al régimen de prohibición de pago aplazado no despeja, prima facie, la duda de si con ello el legislador ha querido referirse únicamente a la ley estatal o, por el contrario, ha pretendido abrir la posibilidad de excepciones establecidas mediante ley autonómica. Pero la crítica que pueda merecer el precepto desde la óptica de la buena técnica legislativa no nos exime de indagar en la dimensión material de la norma básica, que es en definitiva la que debe prevalecer en el juicio de constitucionalidad.

67. PLENO. SENTENCIA 53/2014, DE 10 DE ABRIL (BOE NÚM. 111, DE 7 DE MAYO DE 2014)

FJ 8: Una vez que hemos rechazado la interpretación que del precepto hace el órgano judicial, al examinar la vulneración de la igualdad, debemos rechazar igualmente que se haya vulnerado por el precepto impugnado, el principio de seguridad

jurídica contenido en el artículo 9.3 CE, pues la reforma operada por la Ley del Principado de Asturias 6/2004, de 28 de diciembre, no es suficiente para considerarlo así. Dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, pero de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional, dado que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», razón por la cual no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2).

68. PLENO. SENTENCIA 189/2013, DE 7 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 290, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2013)

FJ 4: A tales conclusiones sobre la necesaria selección, en su caso, de aquella interpretación que por su adecuación a la Constitución logra la subsistencia de la norma, se ha de yuxtaponer la ulterior doctrina de este Tribunal según la cual podría discutirse la corrección o el acierto de los términos elegidos por el legislador autonómico pero, como señala el fundamento jurídico 6 de la STC 37/2002, de 14 de febrero, el juicio de constitucionalidad que realiza el Tribunal Constitucional no es un juicio de técnica legislativa, de modo que «las deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad».

69. PLENO. SENTENCIA 180/2013, DE 23 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 278, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2013)

FJ 2: a) Como se expuso de forma pormenorizada en los antecedentes de esta Sentencia, la Letrada del Parlamento realiza una primera alegación relativa a la inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento por vulneración del principio de seguridad jurídica. Lejos de imputar esta vulneración a preceptos concretos, formula esta alegación como un reproche general derivado de la técnica legislativa utilizada y, en consecuencia, dirigido a toda la Ley, lo que implica que la estimación, en su caso, de la citada alegación, debería conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley en su totalidad. Sin embargo, los dos acuerdos impugnatorios del Pleno del Parlamento de Cataluña, en cuya ejecución se presenta este recurso de inconstitucionalidad, sólo autorizan la impugnación de determinados preceptos y, en consecuencia, el suplico de la demanda sólo solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los concretos artículos impugnados.

70. PLENO. SENTENCIA 174/2013, DE 10 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 267, DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2013)

FJ 5: Atendiendo a tal caracterización de la estrategia española de movilidad sostenible no cabe apreciar las vulneraciones denunciadas por la Generalitat de Cataluña. Así,

desde la perspectiva formal, la remisión que efectúa la de la Ley de economía sostenible a la estrategia española de movilidad sostenible no puede, por ese solo hecho ser considerada inconstitucional sino, todo lo más, una deficiencia de técnica legislativa, en la que en principio este Tribunal no debe entrar, salvo que se apreciase una extralimitación de las bases estatales desde un punto de vista material. Desde esta segunda perspectiva, sin embargo, no cabe apreciar que la remisión a la estrategia española de movilidad sostenible vulnere las competencias de la Comunidad Autónoma, por relación a lo que se entiende como un contenido extenso y preciso de dicha estrategia española de movilidad sostenible tal como alega la Generalitat de Cataluña en su demanda, pues ya hemos comprobado que, en atención a su naturaleza, se trata de un documento lo suficientemente genérico, en cuanto que establece puras orientaciones en materia de movilidad, para permitir desarrollos diversos, sin que, por lo demás, la demanda concrete los extremos en que se manifestaría ese carácter concreto y detallado que denuncia.

71. PLENO. SENTENCIA 172/2013, DE 10 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 267, DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2013)

FJ 5: El primer párrafo del artículo 5.1 de la Ley 5/2010 («Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local»), viene a reproducir lo establecido en el primer párrafo de la disposición adicional quinta LOFCS; no en vano, como se señala en la propia exposición de motivos de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, «[l]a ley regula la figura de la asociación de municipios para la prestación del servicio de Policía Local... ya prevista por la propia Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, reformada por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural». Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9]. Por consiguiente, también ha de alcanzar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias al aludido párrafo primero del artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

72. PLENO. SENTENCIA 165/2013, DE 26 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 254, DE 23 DE OCTUBRE DE 2013)

FJ 3: Por tanto, puede identificarse sin duda la voluntad de los Senadores recurrentes de impugnar el texto íntegro de la referida Ley balear 9/2012, al margen que el contenido de esta Ley afectara a otras normas distintas a las de función pública y éstas no

aparezcan reflejadas expresamente en el documento, puesto que la mención de la rúbrica de la Ley y a la fecha de su publicación permiten afirmar lógicamente que la voluntad impugnatoria se extiende al contenido de toda la norma. En este punto, debe subrayarse que la técnica legislativa utilizada modifica el contenido de diversas leyes autonómicas por vía de disposiciones finales sin hacer ninguna mención de ellas en la rúbrica de la reforma, por lo cual las posibles deficiencias del acuerdo impugnatorio resultan también condicionadas por la utilización de este mecanismo de reforma legislativa.

73. PLENO. SENTENCIA 145/2013, DE 11 DE JULIO (BOE NÚM. 183, DE 1 DE AGOSTO DE 2013)

FJ 7: Ahora bien, la ausencia de taxatividad no supone que el apartado 10 del artículo 16 LIS vulnere el artículo 25.1 CE. Este precepto constitucional no obliga a las normas con fuerza de ley a tipificar agotadoramente las infracciones administrativas. Conforme a nuestra doctrina constitucional, expuesta en el fundamento jurídico 4 y aplicada en los siguientes, el principio de legalidad sancionadora exige sólo la regulación en norma con rango legal de los elementos esenciales de la conducta antijurídica constitutiva de infracción administrativa (garantía formal), por lo que admite una diversidad de desarrollos reglamentarios con tal que el efectivamente aprobado se ajuste a ese marco legislativo fundamental y cierre taxativamente el régimen sancionador (garantía material). Por eso la ley reguladora de Derecho administrativo sancionador no está obligada a orillar todo género de incertidumbre, ni es el instrumento que debe necesariamente cumplir con el alto grado de predeterminación normativa que exige la Constitución. Si, como en el presente caso, la ley ha optado (con mejor o peor técnica legislativa, pero válidamente) por mantener amplios niveles de indeterminación al emplear conceptos jurídicos no enteramente precisos y, sobre todo, dar paso al reglamento, respetando la garantía formal del principio de legalidad (al tipificar los elementos esenciales de la conducta antijurídica), habrá de ser el reglamento el que cumpla la garantía material de taxatividad y el que, por tanto, asegure la previsibilidad por parte de los ciudadanos de las conductas constitutivas de infracción administrativa (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 4 y 5), debiéndose tener en cuenta, en todo caso, que el reglamento no vulnera de suyo esta exigencia cuando deja de concretar los conceptos jurídicos indeterminados legalmente establecidos o añade otros nuevos, siempre que se sitúe dentro de las fronteras de la norma sancionadora y que sean razonablemente previsibles el significado y las consecuencias que tales conceptos tendrán en la fase aplicativa a partir de criterios lógicos, técnicos y de experiencia (entre otras, SSTC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3; y 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8). Ahora bien, corresponderá a la jurisdicción ordinaria controlar que el desarrollo reglamentario (y los actos sancionadores de aplicación) cumple con el mandato constitucional de taxatividad. Por eso, si en este caso el reglamento impugnado en el proceso judicial a quo cumple o no con la exigencia constitucional de predictibilidad es un asunto ajeno a nuestro enjuiciamiento que habrá de abordar el Tribunal que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad.

74. PLENO. SENTENCIA 132/2013, DE 5 DE JUNIO (BOE NÚM. 157, DE 2 DE JULIO DE 2013)

FJ 1: En suma, no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 2/2002, de 27 de marzo, objeto del presente proceso constitucional, «el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el artículo 9.3 CE». Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, «expresión de una mala técnica legislativa, más de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional», dado que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», razón por la cual, no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2).

75. PLENO. SENTENCIA 111/2013, DE 9 DE MAYO (BOE NÚM. 133, DE 4 DE JUNIO DE 2013)

FJ 5: En relación a la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», afirmamos en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, razón por la cual, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, habida cuenta de que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica». y, reiteramos en la STC 36/2013, FJ 2, que «la inobservancia “de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras” ... No basta en consecuencia, “cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo”, pues “tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que sólo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma, que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad”.»

76. PLENO. SENTENCIA 93/2013, DE 23 DE ABRIL (BOE NÚM. 123, DE 23 DE MAYO DE 2013)

FJ 4: Con independencia de las similitudes y diferencias que puedan establecerse entre los distintos instrumentos normativos que suponen las leyes orgánicas y las leyes

forales de mayoría absoluta, si lo que se presume vulnerado son los principios de publicidad y seguridad jurídica (art. 9.3 CE) es obvio que tal denuncia no puede acogerse puesto que resulta claro que la Ley Foral 6/2000 ha cumplido con todos los trámites previstos en la LORAFNA y en el Reglamento de la Cámara para desplegar, válidamente, sus efectos jurídicos. Así, en el «Boletín Oficial del Parlamento Navarro» núm. 51 de la V Legislatura, de 21 de junio de 2000, se recoge el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en el que se indica, expresamente, que la proposición de la ley foral para la igualdad jurídica de las parejas estables requiere mayoría absoluta para su aprobación porque «recoge la modificación expresa de determinados preceptos de la vigente Compilación civil foral de Navarra». Desde el momento en que este dato aparece publicado en un «Boletín Oficial» no pueden oponerse, en contra de la validez de la norma, los principios citados en el artículo 9.3 CE. Y, si bien es indudable que pudiera resultar conveniente que las leyes forales de mayoría absoluta que incluyen preceptos que no precisan de tal requisito los identificaran, lo cierto es que, como han apuntado las representaciones procesales de las instituciones forales, no existen en el ordenamiento navarro dos tipos de leyes forales en función de la mayoría necesaria para su aprobación, por lo que «al margen del juicio que merezca desde el punto de vista de la técnica legislativa, no incluido en el juicio de constitucionalidad (STC 109/1987, de 29 de junio)» [STC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8 b)], del *modus operandi* seguido para su aprobación y promulgación no puede derivarse la inconstitucionalidad de la Ley Foral 6/2000.

77. PLENO. SENTENCIA 66/2013, DE 14 DE MARZO (BOE NÚM. 86, DE 10 DE ABRIL DE 2013)

FJ 4: Cualquiera que sea el juicio que merezca, desde la perspectiva de la técnica legislativa, que una Ley califique como elementos del sistema autonómico archivos que no quiere ni puede regular, este Tribunal, como juez de constitucionalidad de las leyes, debe limitarse a valorar si tal calificación y sus consecuencias legales son conformes a la Constitución. De acuerdo con el canon de constitucionalidad expuesto, la respuesta ha de ser necesariamente positiva porque, al estar excluido el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal del ámbito de aplicación de la Ley, es claro que el apartado a) del artículo 7.4 se limita a establecer una calificación constitucionalmente aceptable, sin asignarle efectos que puedan menoscabar la competencia exclusiva del Estado sobre sus propios archivos.

78. PLENO. SENTENCIA 36/2013, DE 14 DE FEBRERO (BOE NÚM. 61, DE 12 DE MARZO DE 2013)

FJ 6: De una forma inconcreta e imprecisa el recurso plantea la inconstitucionalidad de determinadas habilitaciones al Gobierno que el artículo 129 de la Ley 62/2003 ha introducido en algunos preceptos del texto refundido de la Ley de aguas. Considera que la reforma operada por el artículo 129 de la Ley 62/2003 ha

incurrido en el defecto de técnica legislativa de reproducir redacciones que ya habían sido objeto de examen en la STC 227/1988 y que, por ser inconstitucionales en su interpretación más inmediata o literal, habían provocado un fallo interpretativo en dicha Sentencia.

En concreto, las dudas se refieren a los artículos 16 bis apartado 5, 41.2, 41.3 y 42.1 g) letras i) a o) que reproducen lo dispuesto en los artículos 38.2, 39.2 y 40 letras f) y siguientes de la Ley de aguas de 1985. El legislador ha decidido, por tanto, recuperar la redacción original de los preceptos señalados sin que esta opción pueda ser rechazable desde un punto de vista constitucional, pues, según reiterada doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), ya que nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Ciertamente, puede resultar criticable desde un punto de vista de técnica legislativa que el legislador no haya acomodado la regulación de las materias recogidas en los preceptos señalados a la interpretación conforme realizada por este Tribunal en la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Sin embargo, en la medida en que la citada Sentencia no declara inconstitucionales los preceptos de la Ley de aguas de 1985 a los que alude la Comunidad Autónoma recurrente sino que efectúa una interpretación conforme a la Constitución de los mismos, el legislador no tiene obligación de darles una nueva redacción, pues la interpretación conforme lo que conlleva precisamente es la validez de la norma o de los preceptos impugnados.

79. PLENO. SENTENCIA 17/2013, DE 31 DE ENERO (BOE NÚM. 49, DE 26 DE FEBRERO DE 2013)

FJ 11: Expuestas las alegaciones de las partes debemos recordar que el juicio de constitucionalidad no es un juicio acerca de la calidad de las normas, de suerte que en el mismo no se incluyen consideraciones atinentes a la técnica legislativa empleada sino únicamente la valoración de la conformidad de las disposiciones impugnadas con los cánones de constitucionalidad a los que hemos de atenernos. Así, de acuerdo con lo que ya hemos expuesto acerca del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad en relación con el legislador, hemos de reiterar ahora el cuidado que este Tribunal ha de tener para, en el examen de un precepto legal impugnado por este motivo, mantenerse dentro de los límites de su control, control que ha de extremarse en razón de que se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es, en este caso, el de la interdicción de la arbitrariedad. Por ello, no corresponde a este Tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación o, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza en ejercicio de su libertad de opción en este ámbito.

80. PLENO. SENTENCIA 5/2013, DE 17 DE ENERO (BOE NÚM. 37, DE 12 DE FEBRERO DE 2013)

FJ 3: Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento de este precepto, debemos tener presente también que «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 3 y las allí citadas) así como que, «es doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que, en un proceso abstracto como resulta ser el recurso de inconstitucionalidad, es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9 y doctrina allí citada). Ciertamente, «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (por todas SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11; y 32/2011, de 17 de marzo de 2011, FJ 9).

81. PLENO. SENTENCIA 4/2013, DE 17 DE ENERO (BOE NÚM. 37, DE 12 DE FEBRERO DE 2013)

FJ 8: Expuesto el régimen de la normativa estatal que se reputa vulnerada debemos proceder al análisis de los concretos motivos de inconstitucionalidad planteados. Hay que señalar, con carácter previo, la queja formulada por el Abogado del Estado sobre la falta de determinación o claridad del precepto impugnado; como con referencia a otras señala la STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6, el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, de suerte que «las deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros».

82. PLENO. SENTENCIA 245/2012, DE 18 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 19, DE 22 DE ENERO DE 2013)

FJ 25: b) Asimismo, el Letrado de la Junta sostiene que los artículos 15.5; 37.4 y 53.2 LSF violan el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad proclamados por el artículo 9.3 CE, debido al uso de ciertas expresiones. Sin embargo, como señala el Abogado del Estado, el recurrente se limita a efectuar afirmaciones categóricas que no sólo no se razonan, sino que pertenecen al plano de la

técnica legislativa, acerca de lo que nada tiene que decir este Tribunal, Juez de la constitucionalidad y no de la perfección técnica de las leyes (SSTC 225/1998, de 23 de diciembre, FJ 2; 9/2001, de 18 de enero, FJ 17; 136/2011, de 13 de septiembre, FFJJ 3 y 9; y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 2). No debe olvidarse que, como hemos afirmado reiteradamente y de nuevo, recientemente en la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 8, «la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados», como sucede en el presente caso.

83. PLENO. SENTENCIA 224/2012, DE 29 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 313, DE 29 DE DICIEMBRE DE 2012)

FJ 11: En el fundamento jurídico 9 de la STC 163/2012 hemos afirmado al respecto lo siguiente: «debemos comenzar advirtiendo que el grado de densidad normativa aceptable en una ley orgánica no es cuestión que pueda determinarse en abstracto, pero en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas. Todo ello sin perjuicio, por un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad o de técnica legislativa, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*; y por otro, de la conveniencia de recordar que las leyes orgánicas también son obra del legislador democrático». Asimismo, en esa ocasión recordamos una vez más que «este Tribunal ha señalado que entre los aspectos esenciales del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia reservados a la regulación por el Estado (legal y reglamentaria) y no afectados por las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía se incluyen los derechos y deberes de los funcionarios (SSTC 105/2000, FJ 5; y 253/2005, FFJJ 7 y 12). Puesto que los preceptos relativos a la jornada y horarios (arts. 500 y 501); a las vacaciones, licencias y permisos (arts. 502 a 505); al régimen retributivo específico (arts. 517, 518 y 519.1, primer párrafo); y a la ordenación de la actividad profesional (arts. 520 a 523) se configuran como derechos y deberes de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, su regulación queda reservada a la ley orgánica. Y asimismo ha de entenderse, por la misma razón, que se trata de materias reservadas a ley orgánica las reguladas en los artículos 488.1, 499.2, 526, 527, 528, 529, apartados 2, 3 y 4, y 531.4 (nombramiento de funcionarios de carrera; recusación de los funcionarios; clases de concurso de provisión de puestos; provisión temporal de puestos de trabajo; redistri-

bución de efectivos; concursos de provisión de puestos de ámbito nacional; y plazas a ofertar en los concursos).»

84. SALA PRIMERA. SENTENCIA 191/2012, DE 29 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 286, DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2012)

FJ 5: Además, dado que el órgano judicial únicamente plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 26 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2006, de 5 de julio, y no alternativamente también respecto del artículo 48.1 h) LEEP, el control de dicha cuestión excede del conocimiento por este Tribunal por ser ajena a este proceso. Por la misma razón, tampoco puede ser objeto de nuestro enjuiciamiento la valoración de la técnica legislativa de la supletoriedad empleada por el Estado, considerada inapropiada por el órgano judicial que plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

85. SALA PRIMERA. SENTENCIA 181/2012, DE 15 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 274, DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2012)

FJ 5: Además, dado que el órgano judicial únicamente plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 26 a) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2006, de 5 de julio, y no alternativamente también respecto del artículo 48.1 h) LEEP, el control de dicha cuestión excede del conocimiento por este Tribunal por ser ajena a este proceso. Por la misma razón, tampoco puede ser objeto de nuestro enjuiciamiento la valoración de la técnica legislativa de la supletoriedad empleada por el Estado, considerada inapropiada por el órgano judicial que plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad.

86. PLENO. SENTENCIA 163/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 250, DE 17 DE OCTUBRE DE 2012)

FJ 9: Para dar cumplida respuesta a esta impugnación debemos comenzar advirtiendo que el grado de densidad normativa aceptable en una ley orgánica no es cuestión que pueda determinarse en abstracto, pero en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas. Todo ello sin perjuicio, por un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad o de técnica legislativa, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*; y por otro, de la conveniencia de recordar que las leyes orgánicas también son obra del legislador democrático.

87. PLENO. SENTENCIA 120/2012, DE 4 DE JUNIO (BOE NÚM. 159, DE 4 DE JULIO DE 2012)

FJ 3: En este sentido hay que comenzar indicando que, como apunta el Abogado del Estado, los términos en que aparece planteada dicha alegación en el escrito de recurso podrían suscitar la duda de si a través de ella se ha pretendido formular un motivo autónomo de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos o, simplemente, una mera crítica de la inadecuada técnica legislativa empleada para llevar a cabo dicha regulación. En cualquier caso, y desde el momento en que por medio de dicho alegato el Gobierno de la Generalitat de Cataluña viene a cuestionar de manera general, pero inequívoca, la posibilidad de que las citadas leyes de acompañamiento puedan establecer o modificar normas básicas, por afectar al principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE y dado que los apartados 1 y 4 del artículo 54 LHL objeto del presente recurso pretenden haber sido dictados con tal carácter, no puede excusarse por nuestra parte un pronunciamiento sobre la cuestión suscitada por el órgano recurrente.

Para ello hemos de reiterar, en primer lugar, lo ya afirmado en la STC 233/1999, en el sentido de que «no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las “bases”, “legislación básica” o “normas básicas” del Estado a las que en diversas ocasiones y bajo todas estas denominaciones se refiere el artículo 149.1 CE», pues «la única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una ley votada en Cortes» (FJ 40); naturaleza ésta que, sin lugar a dudas, posee la Ley 50/1998 de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por lo demás, la anterior afirmación no supone pronunciamiento alguno por nuestra parte en relación con la mayor o menor corrección de dicho proceder legislativo desde un punto de vista estrictamente técnico, pues, según reiterada doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 4].

En todo caso, partiendo de que no existe prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de las leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo, en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, hemos juzgado precisamente la constitucionalidad de la propia Ley 50/1998, de 30 de diciembre, concluyendo que la misma «es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional» y que como tal ley ordinaria que emana de las Cortes Generales «puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como “leyes transversales”, ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un

carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional. En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (FJ 3). En definitiva, «el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no modifica su naturaleza de ley ordinaria, ni, por ende, altera su relación con las demás normas que integran el Ordenamiento jurídico» (FJ 4).

En segundo lugar, en relación con la afectación que para el principio de seguridad jurídica puede suponer la previsión de normas básicas a través de las leyes de acompañamiento, en la STC 104/2000, de 13 de abril (FJ 7), recordamos que la seguridad jurídica «viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad... Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).»

Tampoco puede obviarse que el principio de seguridad jurídica «no puede erigirse en un valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente» [SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11 c)]. Y si bien es cierto que las normas básicas deben estar caracterizadas, como regla general y dada su propia naturaleza, por una cierta vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, no lo es menos que ello no puede ser predicable de toda norma por igual. Tal circunstancia dependerá de los sectores concretos de la realidad sobre los que tales normas básicas se proyecten, siendo precisamente aquéllos más dados a cambios de índole coyuntural —por ejemplo, por su estrecha conexión con aspectos tales como la marcha de la economía o la política económica general— los más tendentes a naturales cambios normativos, constituyendo sin duda las operaciones que suponen el endeudamiento de las Administraciones públicas y, por lo que al caso atañe, las relativas al crédito local, un buen ejemplo de ello.

En definitiva, al igual que concluimos en la ya antes citada STC 136/2011, de 13 de septiembre, hemos de reiterar ahora que no cabe apreciar que los preceptos objeto del presente recurso incurran en ningún vicio susceptible de afectar a la seguridad jurídica conforme al contenido constitucionalmente garantizado de dicho principio,

pues la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, tiene un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”.» (FJ 9).

88. PLENO. SENTENCIA 102/2012, DE 8 DE MAYO (BOE NÚM. 134, DE 5 DE JUNIO DE 2012)

FJ 2: Por tanto, como hemos tenido ya ocasión de afirmar, no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 24/2001 «el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el artículo 9.3 CE». Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, «expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional», dado que, como señalan el Abogado del Estado y el Letrado del Senado, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», razón por la cual, no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes», habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (STC 136/2001, de 13 de septiembre, FJ 9).

En el caso analizado, los dos preceptos impugnados son claros, sin que ofrezcan especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a sus eventuales destinatarios a error o confusión. Y de existir, como se sostiene, era labor del Consejo de Gobierno recurrente la de explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad. No habiéndolo hecho así, debe rechazarse la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

89. PLENO. SENTENCIA 148/2011, DE 28 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 258, DE 26 DE OCTUBRE DE 2011)

FJ 9: Señalado lo anterior, hemos de recordar ahora que este Tribunal Constitucional ha alertado reiteradamente (por todas STC 345/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) sobre la mala técnica legislativa que supone la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, como sucede en el presente caso en el que la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico establece que «serán de aplicación en Castilla-La Mancha las infracciones tipificadas en la legislación básica del Estado» y

luego reproduce algunas de ellas. También hemos advertido que esta técnica poco aconsejable encuentra un límite infranqueable en la propia competencia autonómica, de suerte que puede derivar en inconstitucionalidad cuando se trate de materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas. Esta última circunstancia concurre en el caso que nos ocupa pues, establecido ya en nuestra doctrina que el régimen económico del sector eléctrico, sobre el que el Estado ostenta importantes atribuciones, es un segmento específico y diferenciado dentro de la propia materia «régimen energético» [STC 18/2011, FJ 21 a) in fine], resulta que una de las atribuciones estatales integradas en dicho régimen económico es, conforme al artículo 18 de la Ley del sector eléctrico, el establecimiento de las denominadas tarifas de último recurso, únicas en todo el territorio nacional y de indudable carácter básico en cuanto persiguen el objetivo de garantizar un precio razonable, transparente y claramente comparable, a determinados clientes, cuyo suministro se ha de realizar obligatoriamente por los comercializadores que se designen como comercializadores de último recurso a los que hace referencia el artículo 9 de la Ley del sector eléctrico.

90. PLENO. SENTENCIA 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 245, DE 11 DE OCTUBRE DE 2011)

FJ 3: Tras hacer los Diputados recurrentes una serie de afirmaciones sobre la Ley 50/1998 como –según lo denominan– «expresión patológica de un fenómeno patológico del ordenamiento jurídico constituido por la legislación de coyuntura», a las que se ha hecho referencia en la letra a) del antecedente primero de esta Sentencia, el primer bloque de vulneraciones que le imputan se fundamenta, a su juicio, en la imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico. De esta manera, el hecho de que la ley impugnada haya sido aprobada a través del correspondiente procedimiento legislativo no sirve –en su opinión– como justificación constitucional suficiente de su existencia, de la misma manera que tampoco es admisible el uso de cualquier técnica legislativa, so pena de infringir los principios democrático (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No es posible –añaden– que la ley impugnada modifique setenta y seis leyes, siete decretos legislativos y seis decretos-leyes, por el solo hecho de ser una ley posterior. Cuando el constituyente quiso reconocer la existencia de leyes con una función y objeto específico, así lo hizo (como sucede, por ejemplo, con la ley de presupuestos generales del Estado) y, sin embargo, no previó una ley como la impugnada, por lo que, aun no habiéndola prohibido, ello no quiere decir que la permita al tratarse de una ley cuyo único fundamento es la titularidad por las Cortes de la potestad legislativa.

A este respecto, «convendrá observar, una vez más, que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7). De este modo, la reprobación que hacen los recurrentes en punto al uso de este tipo

de leyes es un juicio de evidente valor político, pero no convierte *per se* a la norma, desde el punto de vista jurídico-constitucional, en contraria a la Constitución al no haber sobrepasado ninguno de sus límites explícitos o implícitos. Ciertamente, el recurso al uso de disposiciones legislativas como la que nos ocupa, dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos. Ahora bien, la eventual existencia de esa afectación, derivada de la forma en la que las Cortes Generales optan por desarrollar su competencia legislativa, en el caso objeto de debate no se ha demostrado sea sustancial. Por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional.

Como señalamos en la STC 76/1983, de 5 de agosto, no cabe duda de «que las Cortes Generales, como titulares “de la potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución» (FJ 4). Y si, en lo que ahora interesa, existe un límite que deriva del texto constitucional con relación a las disposiciones legislativas, aunque éste no es absoluto, es el que previene frente a su singularidad, como antónimo de su generalidad. Las leyes tienen que tender a la generalidad, tanto formal como materialmente, siendo la excepción las «leyes singulares» o «leyes de caso único», esto es «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 14; en el mismo sentido, ATC 291/1997, de 22 de julio). Esto supone que «el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos», aunque, eso sí, esas leyes singulares no vienen a constituir el ejercicio normal de la potestad legislativa, «sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10). En efecto, «[e]n la Constitución Española no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular, si bien consagra principios, que obligan a concebir dichas Leyes con la naturaleza excepcional» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11).

De manera análoga, podemos afirmar ahora que el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de

inadmisión de esa iniciativa «[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» [artículo 5.2 c)]. Ahora bien, al margen de ese supuesto, el intentar basar la inconstitucionalidad de este tipo de normas en el hecho de no estar previstas en el texto constitucional —como hacen los Diputados recurrentes— supone invertir los términos del debate que debe circunscribirse a comprobar si, de un lado, se encuentran prohibidas; y a si, de otro lado, de no encontrarse prohibidas, sin embargo, sí se encuentran limitadas en su uso o contenido.

Descartada ya la existencia de prohibición alguna en el texto constitucional a la existencia de las leyes complejas [así denominábamos, por ejemplo, en la STC 126/1987, de 16 de julio, a la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que contenía «normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias» (FJ 5)], multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. A este respecto hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado. Sin embargo, los reparos que pudieran oponerse a la técnica de las leyes multisectoriales, por su referencia a un buen número de materias diferentes, no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*, tanto más cuanto que una y otra norma legal son obra del legislador democrático.

Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal «no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de «perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control «nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). Como señala el Abogado del Estado, la Ley 50/1998 es una ley ordinaria que no está necesitada de ninguna previsión constitucional para ser dictada ni se ve constreñida tampoco por ningún mandato constitucional. En sentido similar, apunta el representante del Senado, la ley ordinaria, como ley que emana de las Cortes Generales, puede entrar a regular cualquier materia no expresamente asignada a otro tipo legislativo, y es que, del bloque de la constitucionalidad no se deriva ni impedimento alguno para que se puedan aprobar lo que califica como «leyes transversales», ni exigencia de ninguna clase que imponga que cada materia deba ser objeto de un proyecto independiente, dado que las formas de manifestarse la voluntad de las Cámaras sólo tendrán un carácter limitado cuando así se derive del propio texto constitucional.

En consecuencia, ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo.

FJ 9: En este sentido señala correctamente el Abogado del Estado, no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el artículo 9.3 CE. Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, «expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional» [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)]. Como hemos dicho, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], razón por la cual, no «corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), habida cuenta de que «el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica» (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas «suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador» [STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].

91. PLENO. SENTENCIA 18/2011, DE 3 DE MARZO (BOE NÚM. 75, DE 29 DE MARZO DE 2011)

FJ 18: Por otra parte, no puede aceptarse la alegación de las instituciones autonómicas canarias relativa a que el artículo 2.11 de la Ley del sector eléctrico canario, en cuanto reproduce de manera incompleta las normas equivalentes de la LSE, debe ser completado con dichas bases por los aplicadores jurídicos. En relación con la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas tenemos reiteradamente declarado, como recuerda la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, que «cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma», supuesto este en el que «al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto». El segundo supuesto «tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a

materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias», en cuyo caso «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal», salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, o en la propia STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a), esto es, cuando la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento estatal «con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico». Y más concretamente hemos declarado que la reproducción parcial en un precepto autonómico de una norma estatal básica determina la invalidez de la norma autonómica, por contradecir y no respetar la legislación básica del Estado (por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4).

En el presente caso la técnica normativa utilizada por el legislador canario en el artículo 2.11 de la Ley del sector eléctrico canario, reproduciendo solo parcialmente la norma estatal básica y omitiendo una parte realmente sustancial de la misma como es la referida a las limitaciones de potencia exigibles para poder entender aplicable ese régimen especial, provoca su inconstitucionalidad y nulidad, conforme a la doctrina antes citada. Lo determinante es que estamos ante una regulación del concepto de régimen especial de producción eléctrica divergente de la establecida por la normativa básica estatal. Dicha divergencia conlleva como consecuencia la contravención de la normativa básica en relación a los supuestos en los que resulta ser de aplicación el régimen especial de generación eléctrica, con los correlativos incrementos de costes, dada la obligación del sistema eléctrico nacional de adquirir la energía producida, incrementos de costes que, por virtud del artículo 12.3 LSE, se integran en el conjunto del sistema a efectos de su retribución por el mismo. En consecuencia, el artículo 2.11 de la Ley del sector eléctrico canario debe ser declarado inconstitucional y nulo.

92. PLENO SENTENCIA 31/2010, DE 28 DE JUNIO (BOE NÚM. 172, DE 16 DE JULIO DE 2010)

FJ 7: Los Diputados recurrentes basan su impugnación en una premisa abiertamente discutida por las otras partes procesales, cual es la de la idoneidad misma del Preámbulo para constituirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 2, que un «preámbulo no tiene valor normativo», siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de «una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva» de una Sentencia de este Tribunal (ibid.). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, FJ 2, los preámbulos «no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad (SSTC 36/1981, fundamento jurídico 7; 150/1990,

fundamento jurídico 2; 212/1996, fundamento jurídico 15; y 173/1998, fundamento jurídico 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

93. SALA PRIMERA. SENTENCIA 283/2006, DE 9 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 274, DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2006)

FJ 8: Concretado tal carácter de la ley penal aplicada, debemos establecer, siguiendo doctrina consolidada de este Tribunal, cómo se proyecta la garantía material de taxatividad sobre las normas penales en blanco, para después proceder al análisis del caso concreto. Tal como manifestamos en la citada STC 127/1990, de 5 de julio, FJ 3, los postulados contenidos en el derecho a la legalidad penal son conciliables con la utilización por el legislador de dicha técnica legislativa, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos: «que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición», así como, con especial relevancia en lo que atañe a nuestro análisis, «que sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la citada STC 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada» (en igual sentido, SSTC 118/1992, de 16 de septiembre, FJ 2; 111/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 120/1998, de 15 de junio, FJ 5; o 34/2005, de 17 de febrero, FJ 3).

94. PLENO. SENTENCIA 178/2006, DE 6 DE JUNIO (BOE NÚM. 161, DE 7 DE JULIO DE 2006)

FJ 5: El presente supuesto presenta, sin embargo, una peculiaridad que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de esta doctrina. A diferencia de lo que sucedía en la invocada STC 172/1996, de 31 de octubre, en el caso que nos ocupa no estaríamos ante la omisión de un determinado requisito básico por parte del legislador autonómico, sino ante el incumplimiento de un deber legal establecido con carácter básico por el artículo 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Establece este precepto, en efecto, que «[L]a cuantía de las retribuciones básicas, de los complementos de destino consignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad, en su caso, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado y figurar en los Presupuestos de las demás Administraciones Públicas». En la medida en que la pretendida omisión se produce respecto a esta obligación legal y no respecto a un determinado requisito básico que no es reproducido por el legislador autonómico, estaríamos ante una omisión total que no sería reconducible a un precepto concreto, como ocurría en las Sentencias anteriormente citadas, sino a la Ley de presupuestos autonómica entendida en su totalidad. Aunque desde un punto de vista de técnica legislativa sería lógico que la cuantía de los diversos conceptos retributivos se plasmase, en su caso, en los preceptos relativos a las retribuciones de los funcionarios autonómicos, desde el plano constitucional ello sólo es obligado en los términos en que luego se verá. De ahí que el debate procesal sobre esta cuestión se haya desarrollado al margen de la invocación de un precepto concreto, y que una eventual declaración de inconstitucionalidad tampoco pueda recaer sobre un determinado precepto.

95. PLENO. SENTENCIA 135/2006, DE 27 DE ABRIL (BOE NÚM. 125, DE 26 DE MAYO DE 2006)

FJ 4: Este primer reproche no puede compartirse porque, en cuanto al ámbito subjetivo de la Ley autonómica, es preciso señalar que en su artículo 1.1 se declara expresamente que la misma «tiene por objeto la regulación jurídica y el fomento de las asociaciones que son competencia exclusiva de la Generalidad», inciso este último que remite al ámbito competencial definido en el artículo 9.24 EAC, por lo que, como no podía ser de otra manera, la ley autonómica sólo será aplicable a las concretas asociaciones de competencia de Cataluña, según el citado precepto estatutario. Consecuentemente, no puede apreciarse la denunciada extralimitación competencial genérica. A mayor abundamiento, como ya apuntamos en la STC 173/1998, «a esta conclusión no puede oponerse ni la rúbrica, ciertamente genérica, del título de la Ley —“de Asociaciones”—, ni alguna de las expresiones contenidas en el preámbulo en las que parece hacerse referencia al fenómeno asociativo en general» (FJ 4). Es cierto que ello pudiera ser reprochable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero lo importante, a efectos de constitucionalidad, es que dicha vaguedad, atribuible al título

de la Ley de Cataluña que ahora examinamos, o a determinadas expresiones de su preámbulo, se disipa después, según se ha dicho más atrás, en la parte dispositiva de la Ley (como acaba de recordarse que también sucedía con la ley del País Vasco), donde queda resuelto y aclarado el concreto ámbito competencial al que esta Ley, necesariamente, ha de aplicarse. Por otra parte, como también entonces señalamos, «el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia de forma separada, con ocasión de dictar leyes en los distintos sectores donde desenvuelven su actividad las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia» (*ibidem*).

96. PLENO. SENTENCIA 133/2006, DE 27 DE ABRIL (BOE NÚM. 125, DE 26 DE MAYO DE 2006)

FJ 5: Puede así afirmarse que la publicidad de estas determinaciones representa el corolario lógico del principio de transparencia que debe informar la organización de las asociaciones en nuestro Ordenamiento jurídico en aras de la efectividad de la libertad asociativa de los ciudadanos. Ciertamente, los términos empleados en el artículo 7.1 h) LODA para preservar esa publicidad pueden merecer algún reproche en términos de técnica legislativa ya que de su redacción puede resultar una cierta oscuridad del precepto. Sin embargo, este reproche no puede llevarnos a concluir que el precepto ha agotado el régimen jurídico de la materia, como sí hace el artículo 12 LODA respecto de las asociaciones de competencia estatal.

97. PLENO. SENTENCIA 341/2005, DE 21 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 17, DE 20 DE ENERO DE 2006)

FJ 9: Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, «porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la “simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (*ibidem*). Aunque también hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su

ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.

98. PLENO. SENTENCIA 332/2005, DE 15 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 10, DE 12 DE ENERO DE 2006)

FJ 3: Por su parte la disposición transitoria del Real Decreto-ley impugnado, que, a través de una técnica legislativa peculiar, se intercala entre los artículos 7 y 8, tiene por objeto el «régimen de las concesiones y autorizaciones de prestación de servicios de Inspección Técnica de Vehículos subsistentes en el momento de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley». Concretamente, dispone: «Las concesiones otorgadas conforme al Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, y las autorizaciones concedidas conforme al Real Decreto 3273/1981, de 30 de octubre, subsistentes en el momento de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, seguirán habilitando a sus titulares para realizar los servicios de inspección de vehículos sin que sea preceptiva en estos casos la autorización previa a la que se refiere el artículo 7 del presente Real Decreto-ley. No obstante, en ambos casos, las Estaciones estarán obligadas a cumplir los requisitos técnicos exigibles con carácter general a todo tipo de instalaciones siéndoles de aplicación el régimen sancionador previsto en dicho precepto». A través de este régimen transitorio se pretende, por lo tanto, mantener la vigencia de las concesiones y autorizaciones otorgadas al amparo de la normativa anterior que continúen vigentes, al tiempo que se obliga a estas estaciones de ITV a cumplir los requisitos técnicos que, con carácter general, deban satisfacer las nuevas instalaciones para poder ser autorizadas.

99. PLENO. SENTENCIA 329/2005, DE 15 DE DICIEMBRE (BOE NÚM. 10, DE 12 DE ENERO DE 2006)

FJ 6: Por el contrario, sí deben examinarse los motivos jurídicos esgrimidos por la parte recurrente para sostener la inexistencia de una situación de «extraordinaria

y urgente necesidad», aunque ninguno de ellos pueda ser acogido. En efecto, el hecho de que una parte de la materia objeto del Real Decreto-ley pudiera haber sido regulada mediante reglamento no supone una vulneración de los límites formales de aquél y resulta irrelevante a efectos de satisfacer el presupuesto justificativo del ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el artículo 86.1 CE. La cuestión podría abordarse, en todo caso, desde la perspectiva de los límites materiales del Real Decreto-ley, pero en este punto cabría recordar que nuestro sistema constitucional, aparte de una regla de atribución al Gobierno de la potestad reglamentaria en el artículo 97 CE, configura un sistema de fuentes que «no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9)» (STC 332/2005, de 14 de diciembre, FJ 7; en cuanto a los Decretos-leyes, STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2). Si bien, desde el punto de vista de la técnica legislativa debe reconocerse que la regulación de determinadas materias, de carácter marcadamente técnico, resultaría más propio que fuese objeto de normas reglamentarias que de normas con rango legal (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24; 77/1985, de 27 de junio, FJ 16; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9). Finalmente, aún en este punto, cabría añadir que resulta contradictorio reclamar para el reglamento la regulación de una determinada materia, para denunciar a continuación que la misma «afecta» a los derechos y libertades de los ciudadanos, y en concreto al artículo 20 CE, cuyo ejercicio sólo podrá regularse por ley (art. 53.1 CE).

100. PLENO. SENTENCIA 291/2005, DE 10 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 297, DE 13 DE DICIEMBRE DE 2005)

FJ 5: A este respecto debe recordarse que en el momento de aprobarse la Ley 27/1999 todas las Comunidades Autónomas ostentan –bien por disposición estatutaria, bien, en el caso de Galicia, por virtud de la transferencia operada al amparo del artículo 150.2 CE– competencia exclusiva sobre cooperativas, lo que hace necesario acotar con mayor precisión los criterios de determinación de la legislación de cooperativas supletoriamente aplicable a estas entidades de crédito. En la redacción originaria del precepto que nos ocupa, esa acotación adolecía de una deficiente técnica legislativa. En efecto, como así lo ha reconocido el Abogado del Estado, tal reproche cualitativo podría merecer el hecho de que en la propia Ley de cooperativas se establezca la aplicación supletoria de «la ley de cooperativas».

La Ley 55/1999 ha dado una nueva redacción al precepto; redacción a la que igualmente pueden dirigirse fundados reproches desde la perspectiva de la técnica legislativa, pero con la que no se establece una regla de supletoriedad territorial, sino una norma que remite a la aplicación de una Ley que tiene fijados, en su artículo 2, sus propios parámetros de aplicabilidad, no discutidos por ninguna Comunidad

Autónoma y que permiten la elaboración de normativa autonómica en la materia. En este punto hemos de convenir con el Abogado del Estado en que no resulta de utilidad el par conceptual derecho general/derecho particular, que trae causa de la esfera territorial de vigencia y que sirve para contraponer los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos, sino el par conceptual derecho común/derecho especial, en virtud del cual en aquellos ámbitos no regulados por la normativa especial, aquí crediticia ya sea básica estatal o autonómica de desarrollo, las cooperativas de crédito se someten al Derecho común de las cooperativas.

101. PLENO. SENTENCIA 188/2005, DE 4 DE JULIO (BOE NÚM. 186, DE 5 DE AGOSTO DE 2005)

FJ 4: Es necesario, además, efectuar una consideración específica en relación con las apreciaciones de la Abogacía del Estado sobre el castigo de la reincidencia: este Tribunal ha admitido, efectivamente, la constitucionalidad de la agravante de reincidencia, indicando expresamente que no conculca el principio *non bis in idem*. Ahora bien, hemos hecho esta declaración cuando mediante dicha agravante lo que el legislador pretendía era castigar una conducta ilícita posterior del mismo sujeto de una manera más severa, sin que ello signifique «que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos» o, en su caso, para las posteriores infracciones administrativas (STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 9). No concurre aquí, por lo tanto, una identidad de hechos, sino que los hechos anteriores han sido castigados con su correspondiente sanción administrativa o pena, según los casos, y el hecho ilícito posterior ha sido castigado de una manera más severa por la aplicación de la agravante de reincidencia. La admisibilidad constitucional de la agravante de reincidencia entendida en los términos señalados no alcanza, sin embargo, a supuestos donde no nos encontramos propiamente ante la agravante aplicada a un hecho ilícito o a su castigo, para hacerlo más severo, sino donde, por el contrario, y como sucede en el tipo ahora cuestionado, el legislador ha creado un tipo, administrativo o penal, autónomo prescindiendo absolutamente de la comisión de un hecho nuevo por el infractor. Y es que en este tipo de supuestos, al no existir un hecho nuevo, se castigan realmente hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio *non bis in idem*. Esta última forma de castigar la reincidencia por parte del legislador, al menos en el caso presente, transciende, por tanto, y frente a lo que sostiene la Abogacía del Estado, lo que es un mero defecto en la técnica de legislar ajena al control de este Tribunal [pues «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»: SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 341/1993, de, 18 de noviembre, FJ 2; y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6], para transformarse, eventualmente, en una lesión del principio *non bis in idem*, y, consecuentemente, del artículo 25.1 CE.

102. PLENO. SENTENCIA 139/2005, DE 26 DE MAYO (BOE NÚM. 148, DE 22 DE JUNIO DE 2005)

FJ 7: A los efectos de la presente resolución no es preciso emprender un examen exhaustivo de la naturaleza jurídica de las prestaciones complementarias, según la expresión utilizada en el artículo 41 CE, que derivan de la promoción y participación de las Administraciones públicas en los planes y fondos de pensiones. Sin perjuicio de lo cual cabe recordar que en la STC 206/1997, de 27 de noviembre, donde tuvimos ocasión de analizar justamente la constitucionalidad de la Ley de planes y fondos de pensiones, ya apuntamos que los planes de pensiones «no pueden ser caracterizados como contrato de seguro típico por la falta de uno de los elementos personales definitorios de esta clase de contratos, como es el asegurador, pero en la medida en que con ellos se persigue garantizar una prestación cuando se produzcan determinadas contingencias, responden a la idea básica de todo contrato de seguro porque garantizan un desplazamiento patrimonial en favor del beneficiario cuando acontezca el suceso contingente. Está en ellos presente la idea de riesgo, en el sentido técnico-jurídico de esta expresión, porque se trata de “asegurar” aquel desplazamiento cuando ocurra el hecho previsto como contingencia, determinante del nacimiento de una necesidad patrimonial (jubilación, invalidez, muerte)» (FJ 7). Habida cuenta de estas similitudes, no cabe reprochar al legislador, desde la estricta perspectiva de su conformidad con los cánones de constitucionalidad a los que hemos de atenernos y entre los que no se incluye la formulación de juicios atinentes a la técnica legislativa, haber llevado a cabo una reforma más o menos extensa de la Ley de planes y fondos de pensiones con ocasión de la aprobación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

103. SALA PRIMERA. SENTENCIA 180/2004, DE 2 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 290, DE 2 DE DICIEMBRE DE 2004)

FJ 5: Por su parte, en la falta muy grave prevista en el artículo 9.10 de la misma Ley, consistente en «haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad» el presupuesto fáctico es la propia Sentencia penal firme condenatoria por delito doloso. El legislador, haciendo uso de una técnica normativa por lo demás no desconocida, ha considerado procedente tipificar como infracción autónoma la imposición de una sanción penal. Los hechos antes sintetizados en ningún caso hubieran permitido la imposición de la sanción administrativa combatida sin su tipificación por el legislador en un texto normativo distinto al Código penal militar, con previsión de pena privativa de libertad, y sin que la jurisdicción penal apreciara, en Sentencia que adquiriera firmeza, la concurrencia de la correspondiente responsabilidad criminal.

104. PLENO. SENTENCIA 168/2004, DE 6 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 270, DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2004)

FJ 10: A este respecto, debemos señalar que, según apunta el propio Abogado del Estado en el escrito rector de este proceso constitucional, la Ley de protección civil de Cataluña puede adolecer en ocasiones de cierta imprecisión técnica. Tal sería el caso del artículo 58.1, donde se afirma que el gravamen «recae sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de los planes de protección civil». Del contraste de este precepto con la enumeración de los planes de protección civil. Del contraste de este precepto con la enumeración de supuestos sujetos al gravamen que se efectúa en el artículo 59.1 claramente se deduce que el objeto del gravamen no son dichos elementos patrimoniales, sino el riesgo potencial de las actividades e instalaciones allí mencionadas. Ahora bien, siendo en todo momento conscientes de que a este Tribunal no le corresponde emitir juicios de técnica legislativa (por todos, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 6), resulta pertinente apuntar que el artículo 58.1 incorpora una primera delimitación de esas actividades e instalaciones al exigir los elementos patrimoniales estén «situados en el territorio de Cataluña». Esta exigencia ha de entenderse como la identificación del punto de conexión determinante de la competencia autonómica y como garantía del principio de territorialidad, al que nos hemos referido con anterioridad. En este mismo sentido, interesa que la disposición adicional segunda de la Ley de protección civil de Cataluña declara sujetas al gravamen «las centrales nucleares de potencia», en la medida en que «tienen elementos patrimoniales situados en el territorio de Cataluña y afectos a actividades que pueden originar la activación de planes de protección civil».

105. PLENO. SENTENCIA 124/2003, DE 19 DE JUNIO (BOE NÚM. 170, DE 17 DE JULIO DE 2003)

FJ 8: En concreto, el artículo 67 de la Ley impugnada regula la reincidencia en las infracciones en términos sustancialmente idénticos a los del artículo 131.3 c) de la Ley 30/1992. Por ello, al margen del juicio que merezca desde el punto de vista de la técnica legislativa, no incluido en el juicio de constitucionalidad (STC 109/1987, de 29 de junio), el precepto recurrido no merece tacha alguna de inconstitucionalidad al limitarse a reiterar una norma que garantiza a los administrados la igualdad básica que también le encomienda al Estado el artículo 149.1.1 CE.

106. PLENO. SENTENCIA 3/2003, DE 16 DE ENERO (BOE NÚM. 43, DE 19 DE FEBRERO DE 2003)

FJ 1: Por su parte, el Parlamento Vasco se opone a las anteriores objeciones con fundamento, en esencia, en tres razonamientos. En primer lugar, considera que la Ley 1/2002 no constituye más que una Ley ordinaria que ocupa una posición subsidiaria y complementaria de la Ley de presupuestos prorrogada, en la medida en

que viene a alterar o modular la prórroga para determinados créditos de gastos que en esta última se contienen; modificación del régimen de prórroga que, a su juicio, resulta posible, no sólo porque no está directamente prohibida por el Ordenamiento, sino también porque el régimen de prórroga no tiene otras limitaciones que las que deriven de las leyes ordinarias que regulen esta situación, concretamente, el artículo 56 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general presupuestaria (en adelante, LGP) y el Título IX de la Ley 1/1994. En segundo lugar, estableciendo la Ley 1/2002 normas de modificación o complemento de las contenidas en la Ley de presupuestos prorrogada, entiende el Letrado del Parlamento Vasco que la aprobación de la Ley impugnada mediante el procedimiento especial y más garantista previsto para la Ley de presupuestos no merece ninguna tacha de inconstitucionalidad. En tercer lugar, en fin, pese a reconocer su defectuosa técnica legislativa, rechaza el Letrado del Parlamento Vasco que la Ley 1/2002 vulnere el principio de seguridad jurídica, ya que, dada la naturaleza de dicha norma, sus únicos destinatarios son el Parlamento y el Gobierno Vascos, y este último ha aplicado la Ley impugnada desde el principio de forma clara y meridiana.

107. PLENO. SENTENCIA 96/2002, DE 25 DE ABRIL (BOE NÚM. 122, DE 22 DE MAYO DE 2002)

FJ 1: A juicio del recurrente, la disposición citada viola el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Alude, al efecto, a «la oscura y tosca técnica legislativa» seguida con la norma cuestionada «sobre todo cuando se enmarca en una ley que, como la 42/94, es ya de por sí acreedora a tal crítica en su conjunto». Indica, a este respecto, que «se convendrá en que de la simple lectura de la denominada Ley de acompañamiento a los Presupuestos no puede venirse fácilmente en conocimiento de lo que dispone pues tantas y complejas son las modificaciones parciales y remisiones de todo tipo que efectúa a leyes sectoriales a las que contagia, en consecuencia, de esa misma inseguridad jurídica».

108. PLENO. SENTENCIA 37/2002, DE 14 DE FEBRERO (BOE NÚM. 63, DE 14 DE MARZO DE 2002)

FJ 6: Hay que concluir, pues, que el artículo 92.2 LBRL no vulnera la reserva de Ley que establece el artículo 103.3 CE, debiendo ser desestimadas en este extremo las presentes cuestiones de inconstitucionalidad, sin que a tal conclusión pueda oponerse la valoración más positiva que por la Sala proponente le merece la técnica utilizada por el legislador al dar en la Ley 23/1988, de 28 de julio, nueva redacción al artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que la empleada al redactar el artículo 92.2 LBRL, pues el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, ni el Tribunal Constitucional es Juez de la corrección técnica (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2).

109. SALA PRIMERA. SENTENCIA 25/2002, DE 11 DE FEBRERO (BOE NÚM. 63, DE 14 DE MARZO DE 2002)

FJ 6: Formulada en estos términos, la queja debe ser acogida. En efecto, hemos afirmado que la exigencia material absoluta de predeterminación normativa afecta no sólo a la tipificación de las infracciones, sino también a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 3). Con base en este canon, hemos reprobado explícitamente en otros pronunciamientos la técnica utilizada por la Disposición adicional segunda de la Ley 15/1980, que modificó el artículo 93 de la Ley 25/1964, dado que en ella no se establece graduación alguna de las sanciones en función de las infracciones, sino un límite máximo de aquéllas en función del órgano que las impone, dejando a éste un amplísimo margen de apreciación en la fijación del importe de la multa que puede imponer al infractor, a quien no se garantiza mínimamente la seguridad jurídica. Esta técnica legislativa en sí misma infringe directamente el artículo 25.1 CE al encomendar por entero a la discrecionalidad judicial o administrativa el establecimiento de la correspondencia necesaria entre los ilícitos y las sanciones (STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 2), y por ello su aplicación en el presente caso vulneró el derecho a la legalidad sancionadora de la demandante.

110. PLENO. SENTENCIA 164/2001, DE 11 DE JULIO (BOE NÚM. 194, DE 14 DE AGOSTO DE 2001)

FJ 56: Por el grupo de Diputados se ha denunciado que la Disposición final única LRSV no ha precisado expresamente el carácter (básico u otros) de los preceptos del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 que expresamente declara vigentes. Ciertamente es que, con dudosa técnica legislativa, la Disposición derogatoria LRSV ha identificado expresamente los preceptos del TRLS no derogados por la LRSV. Y cierto es también que en la relación de preceptos del TRLS aún vigentes no se incluye la Disposición final única TRLS, donde el legislador especificaba el carácter básico, supletorio o «pleno» de cada precepto. El resultado es, como indican los recurrentes, la imposibilidad de identificar el posible carácter básico de alguno de los preceptos aún vigentes del TRLS. El fundado reproche técnico no puede llevar, sin embargo, a un fallo declarativo de inconstitucionalidad. De la ausencia de toda calificación expresa, respecto de los preceptos aún vigentes del TRLS, a lo sumo podría concluirse que ninguno de aquellos es básico. Pero que esta hipotética calificación sea o no conforme con la Constitución es cuestión que, en todo caso, sólo puede enjuiciarse en relación con cada uno de los preceptos vigentes del TRLS.

Obvio es que ninguno de aquellos preceptos del TRLS ha sido impugnado ante este Tribunal. Por ello debemos rechazar el reproche de inconstitucionalidad formulado por los Diputados recurrentes.

111. PLENO. SENTENCIA 109/2001, DE 26 DE ABRIL (BOE NÚM. 128, DE 29 DE MAYO DE 2001)

FJ 6: Finalmente el Fiscal General reprocha a la disposición cuestionada que se trata de una norma atributiva de un privilegio en materia de recaudación a un ente público (al darle preferencia en el cobro de sus créditos vencidos y no satisfechos en concurrencia con otros acreedores del mismo deudor) y, en consecuencia, que se trata de una norma de derecho general con vocación de permanencia que altera el régimen común de prelación de los créditos previsto con carácter general en los artículos 1924 CC y 913 CCom, para colocar los créditos de la Seguridad Social en un grado de mayor preferencia. Pues bien es nuestra doctrina que nada impide —en principio— la inclusión en una Ley de Presupuestos de una norma con vocación de permanencia (por todas, SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3; 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6; y 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4) aun cuando determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de Presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6). Por este motivo, y sin entrar en cuestiones de técnica legislativa, y dado que «nuestro control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador» (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 6), no cabe negar a la norma cuestionada una repercusión directa sobre los ingresos de la Seguridad Social y, por ende, una legitimación suficiente para servirse del vehículo de la Ley de Presupuestos.

112. PLENO. SENTENCIA 273/2000, DE 15 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 299, DE 14 DE DICIEMBRE DE 2000)

FJ 10: A este respecto, debemos reconocer que en la Disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se observa una cierta deficiencia al no precisar con claridad cuáles son las normas integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo. Sin embargo, y sin perjuicio de recordar que este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones que las omisiones o deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, y 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8), no es menos cierto que, en el presente supuesto, la posible indefinición del alcance de la elevación de rango normativo no ha sido óbice para que, tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones formuladas por las partes personadas se convenga en que se incluyen en

el ámbito de aplicación del precepto las normas reglamentarias que regulan elementos relevantes de la relación jurídico-tributaria, entre las que se incluyen los reglamentos que han de ser tomados en consideración para la resolución del recurso contencioso-administrativo de que trae causa este proceso constitucional y, en particular, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1983, por el que se aprobó el Plan de Saneamiento de la zona quinta. En consecuencia, no puede afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto hayan redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho.

113. PLENO. SENTENCIA 31/2000, DE 3 DE FEBRERO (BOE NÚM. 54, DE 3 DE MARZO DE 2000)

FJ 3: El artículo 468 c) de la Ley Procesal Militar es tajante al disponer que «no se admitirá recurso contencioso-disciplinario militar respecto de: c) La resolución de separación del servicio como consecuencia de sentencia firme por delito de rebelión, cuando se imponga pena de privación de libertad que exceda de seis años por cualquier delito o pena de inhabilitación absoluta como principal o accesoria». Este precepto constituye, así, una excepción a los dispuesto en el artículo 453 de la misma Ley Procesal, que erige al contencioso-disciplinario militar en «el único cauce para obtener la tutela judicial efectiva en materia disciplinaria militar» y que lo declara aplicable «a toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario Militar de las Fuerzas Armadas». Es, asimismo, una excepción a la previsión contenida en el propio artículo 453 en relación con la posibilidad de que pueda interponerse el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario regulado en el artículo 518 de la misma Ley «contra las sanciones disciplinarias que afecten al ejercicio de derechos fundamentales señalados en el artículo 53.2 de la Constitución». La exclusión de este recurso preferente y sumario es evidente a la luz de la propia dicción del artículo 468 y de la circunstancia de que, a diferencia de lo que sucede en el apartado b) del artículo 468 —que expresamente permite la interposición del recurso preferente y sumario contra «los actos que resuelvan recursos por falta leve»—, no se haga en este apartado c) salvedad alguna. Más allá de un simple defecto de técnica legislativa, la omisión de esa salvedad en el artículo 468 c) es expresión de la voluntad del legislador de impedir toda revisión jurisdiccional, y por cualquier concepto, de los actos de la Administración militar que ahí se relacionan.

114. PLENO. SENTENCIA 116/1999, DE 17 DE JUNIO (BOE NÚM. 162, DE 8 DE JULIO DE 1999)

FJ 5: Pero, con carácter preliminar, considera necesario el Abogado del Estado recordar la doctrina ya establecida en la STC 36/1981, fundamento jurídico 7.º, que

niega a los preámbulos, o exposiciones de motivos, de las Leyes valor normativo suficiente para que sea posible articular sobre ellos una declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad, por lo que considera innecesario entrar en el examen de la alegación subsidiaria relativa al de la Ley impugnada.

FJ 16: Se alega, en primer lugar, que el artículo 20.2 de la Ley «al no establecer la sanción correspondiente a las infracciones que tipifica viola el principio de legalidad propio del derecho sancionador». Ahora bien, esta afirmación no es del todo exacta. El apartado primero de ese mismo artículo dispone que «Con las adaptaciones requeridas por la peculiaridad de la materia regulada en esta Ley son de aplicación las normas sobre infracciones y sanciones contenidas en los artículos 32 a 37 de la Ley General de Sanidad». Y, en efecto, en estos últimos preceptos, fundamentalmente en su artículo 35, se encuentran especificadas las sanciones correspondientes a las infracciones graves y muy graves que la Ley 35/1988 tipifica en los apartados A) y B) de su artículo 20.2. No obstante, los términos en que está redactada la norma de remisión prevista en el artículo 20.1 de la Ley enjuiciada no se compadecen con las exigencias derivadas del principio de legalidad penal reconocido en el artículo 25.1 CE, pues dicha remisión se realiza «con las adaptaciones requeridas por la peculiaridad de la materia regulada en esta Ley». Inciso este que, como declaramos en la STC 212/1996, respecto de otro precepto legal que acogía idéntica expresión y similar técnica legislativa, «deja en la más completa indeterminación el régimen sancionador que el legislador ha querido imponer en esta materia» (fundamento jurídico 13). De este modo, y como en aquella ocasión, también hemos de declarar ahora la ilegitimidad constitucional de aquella cláusula relativizadora, declarando la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad, del inciso «con las adaptaciones requeridas por las peculiaridades de la materia regulada en esta Ley», contenido en el artículo 20.1 de la Ley 35/1988.

115. PLENO. SENTENCIA 225/1998, DE 25 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 312, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1998)

FJ 2:A) Evidentemente, el grado de acierto del legislador acerca de la naturaleza temporal o definitiva de la disposición legal impugnada y su calificación como norma de derecho transitorio no es *per se* elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone en su sola consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE Calificar como transitoria una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada puede ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional. Ciertamente, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, fundamento jurídico 3.º c); 226/1993, fundamento jurídico 4.º; y 195/1996, fundamento jurídico 3.º], ni puede aceptarse que la Constitución imponga, en relación con la configuración como norma de

derecho transitorio del precepto que ahora nos ocupa, una solución única y exclusiva, suprimiendo por entero la libertad del legislador (cfr. SSTC 226/1993, fundamento jurídico 5.º; y 164/1995).

En todo caso, el precepto estatutario que se recurre es perfectamente claro y no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión. Si la seguridad jurídica ha sido definida por este Tribunal como «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad» (SSTC 99/1987, 227/1988, 27/1989, 150/1990 y 146/1993, entre otras muchas), todo ello sin perjuicio del valor que, como principio constitucional, ostenta por sí misma, es incuestionable que el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, no infringe ninguno de esos elementos. Antes bien, se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la regla de derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye, mediante una norma de rango adecuado y, finalmente, sin afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por lo tanto, no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre sobre el derecho aplicable.

116. PLENO. SENTENCIA 173/1998, DE 23 DE JULIO (BOE NÚM. 197, DE 18 DE AGOSTO DE 1998)

FJ 4: En otro orden de consideraciones, el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia de forma separada, con ocasión de dictar leyes en los distintos sectores donde desenvuelven su actividad las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia.

117. PLENO. SENTENCIA 150/1998, DE 2 DE JULIO (BOE NÚM. 181, DE 30 DE JULIO DE 1998)

FJ 4: El segundo vicio del precepto estaría determinado por ser el mismo reproducción exacta del artículo 86.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, lo que constituye una técnica normativa gravemente perturbadora y contraria al principio de seguridad jurídica. Para la Comunidad Autónoma, no puede considerarse que el precepto sea inconstitucional por reproducir legislación procesal, ya que al carecer aquella de competencia para dictar normas procesales, tal tacha sólo existiría si se hubiera innovado el ordenamiento procesal, lo que no es el caso. La Ley autonómica no ha hecho sino reproducir un precepto estatal por razón de la necesaria facilidad en la comprensión del texto legal y a fin de que no fuera necesario recurrir

complementariamente al texto legal estatal. A partir de estos planteamientos discrepantes hemos de valorar las dos causas de inconstitucionalidad alegadas.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (fundamento jurídico 4, apartado b) y 147/1993 (fundamento jurídico 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas».

118. PLENO. SENTENCIA 182/1997, DE 28 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 285, DE 28 DE NOVIEMBRE DE 1997)

FJ 4: No se trata, claro está, de discutir acerca de la bondad técnica de las medidas de ajuste presupuestario acordadas o sobre su oportunidad y eficacia para combatir el déficit público y la crisis económica, juicio que en ningún caso corresponde al Tribunal Constitucional (STC 75/1983, fundamento jurídico 7; STC 142/93, fundamento jurídico 9), sino de examinar la correspondencia de las normas contenidas en el Decreto-ley con la situación económica que se trata de afrontar, a fin de controlar la apreciación de la misma como un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad», dentro del enjuiciamiento que sí nos compete sobre la validez constitucional de las determinaciones jurídicas adoptadas por el Legislador.

119. PLENO. SENTENCIA 61/1997, DE 20 DE MARZO (BOE NÚM. 99, DE 25 DE ABRIL DE 1997)

FJ 12: Es de apreciar, en fin, que la imposibilidad de dictar normas supletorias con tal exclusivo propósito allí donde el Estado carece de competencias sobre la materia, como en el caso del urbanismo, trae también como consecuencia que la refundición de textos legales no sea la técnica legislativa más adecuada en manos del legislador estatal, puesto que, a menos que tal refundición se circunscriba a aquellos textos legales o normas sobre las que el Estado sí ostente algún título, incurriría en vicio de incompetencia. En el caso del T. R. L. S., además, se ha perseguido llevar a cabo la refundición de textos legales anteriores a la Constitución —con una pretensión evidentemente codificadora merced a un entendimiento de la supletoriedad como título atributivo—, siendo así que tras su promulgación, la materia ha sido atribuida sustancialmente a las Comunidades Autónomas. Como es obvio, la delegación legislativa debe ser igualmente respetuosa con el orden constitucional de competencias.

FJ 13: Finalmente, antes de entrar en el enjuiciamiento de cada una de las impugnaciones, resulta oportuno hacer una precisión acerca de las alegaciones de los comparecientes. Como se desprende de la compleja materia regulada por el T. R. L. S., no es siempre posible diseccionar con claridad cuál sea la materia o materias que, a efectos competenciales, subyace a cada precepto impugnado —y es éste un tema debatido en ocasiones por los propios comparecientes—, máxime cuando la Disposición Final Única del T. R. L. S. no ha concretado el título que es de aplicación a cada precepto. No obstante, lo cual, son los recurrentes los obligados a suplir la falta de concreción o, en su caso, de técnica legislativa, asumiendo la carga argumental de demostrar por qué el precepto impugnado no queda amparado por ninguno de los títulos competenciales del artículo 149.1 CE invocados por el Estado.

FJ 19: Por lo que al artículo 48.2 T. R. L. S. se refiere, el reproche del Letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se centra en cuestiones de técnica legislativa —eventual contradicción con otros preceptos del mismo TRLS— o de oportunidad —si conlleva o no un plus valorativo en relación con el valor inicial derivado de la mera clasificación urbanística—, pero ni lo uno ni lo otro es relevante para declarar su inconstitucionalidad. Por lo demás, del hecho de que se haga depender su valoración de la calificación urbanística —y, en consecuencia, del grado de adquisición de los derechos urbanísticos, extremo éste que silencia el recurrente— no enerva la competencia estatal para fijar normas de valoración urbanística a efectos expropiatorios, conforme a lo razonado.

120. PLENO. SENTENCIA 197/1996, DE 28 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 3, DE 3 DE ENERO DE 1997)

FJ 9: A ello no obsta, por último, que el legislador haya procedido en el segundo inciso del artículo 8.2 a una deslegalización de la materia, confiando la eventual modificación o supresión de las distancias mínimas a la potestad reglamentaria. Pues la técnica legislativa utilizada no entraña en sí misma la inconstitucionalidad del precepto y, además, su empleo pone de relieve que el mantenimiento del régimen previsto en el artículo 1 de la Ley 15/1992 sólo iba a tener un carácter transitorio. Como así fue, en efecto, pues su supresión se llevó a cabo por el Real Decreto 155/1995, de 3 de febrero, como antes se ha dicho.

121. PLENO. SENTENCIA 195/1996, DE 28 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 3, DE 3 DE ENERO DE 1997)

FJ 3: Ciertamente, la determinación del contenido del precepto, desde la perspectiva competencial requiere un proceso interpretativo que no resulta precisamente facilitado por la sistemática de la Ley. Pero, los defectos de la técnica legislativa empleada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad que se pretende en el recurso.

Y ello no sólo porque, conforme a la doctrina de este Tribunal, «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa» (STC 109/1987, fundamento jurídico 3 c)) y «el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la constricción..... del ámbito de libre configuración del legislador» (STC 226/1993, fundamento jurídico 5.º, in fine), sino, sobre todo, porque la estructura interna de las disposiciones estatales no resulta relevante por sí sola desde la perspectiva competencial; sino que sólo puesta en relación con el contenido concreto de los preceptos puede afectar a la distribución constitucional de competencias. Y esa cuestión ha de ser analizada puntualmente, sin que el resultado de ese análisis pueda anticiparse en base a un juicio genérico, extraído de la estructura de la Ley. Pues, como dijimos en la STC 341/1993, este Tribunal no puede «pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas (fundamento jurídico 2.º).

122. PLENO. SENTENCIA 162/1996, DE 17 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 267, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 1996)

FJ 3: Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4, apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades autónomas».

123. PLENO. SENTENCIA 118/1996, DE 27 DE JUNIO (BOE NÚM. 182, DE 29 DE JULIO DE 1996)

FJ 3: El Abogado del Estado rechaza las imputaciones de inconstitucionalidad hechas al artículo 2 LOTT por considerar, muy sintéticamente dicho, que el precepto, con independencia de su corrección desde la perspectiva de la técnica legislativa, funciona como cláusula de salvaguardia contra una eventual declaración de inconstitucionalidad, por cuanto constituye un mandato expreso y tajante al operador jurídico para que nunca omita la consideración del bloque de constitucionalidad a la hora de aplicar la LOTT; esto es, para que siempre se plantee y decida si el precepto de la LOTT en causa es de aplicación preferente o supletoria respecto a las normas autonómicas que pueden concurrir en el supuesto de hecho concreto. El precepto que se

impugna tiene un marcado carácter tautológico, por lo que podría ser tachado de técnicamente incorrecto; pero no de inconstitucional.

124. PLENO. SENTENCIA 341/1993, DE 18 DE NOVIEMBRE (BOE NÚM. 295, DE 10 DE DICIEMBRE DE 1993)

FJ 2: Dichas impugnaciones se hacen preceder, en uno y otro de los recursos de inconstitucionalidad, de determinadas consideraciones relativas al supuesto carácter no innovador, salvo en la parte impugnada, de la LOPSC, a la improcedencia, en segundo lugar, de que el Tribunal llegara a dictar, ante las impugnaciones deducidas, un fallo de alcance interpretativo (recurso 1.045/92) y, en fin, al sentido general de los conceptos de «seguridad» y de «seguridad ciudadana» recogidos, respectivamente, en los artículos 17.1 y 104.1 de la Constitución (recurso 1279/92). Aunque el mismo carácter de estos simples exordios nos excusaría ahora de cualquier respuesta, no sobrára advertir que este Tribunal ni es, en modo alguno, Juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (porque «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»: STC 109/1987, fundamento jurídico 3.c) ni puede, en otro orden de cosas, pronunciarse sobre la interpretación de los preceptos constitucionales al margen del enjuiciamiento que deba hacer, en un proceso como éste, de las concretas disposiciones de ley impugnadas. En cuanto a la supuesta improcedencia de que el Tribunal llegue a dictar un fallo interpretativo sobre la constitucionalidad de una o varias disposiciones de ley que afecten a derechos fundamentales, no cabe sino coincidir con lo expuesto por la Abogacía del Estado. El fundamento de todo pronunciamiento interpretativo está en el principio de conservación de la ley y en la exigencia de su interpretación conforme a la Constitución, criterios que, con todo, tienen también sus límites, pues no puede el Tribunal «reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que ésta es la norma constitucional» (STC 11/1981, fundamento jurídico 4.º), como tampoco puede «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (STC 22/1985, Fundamento jurídico 5.º; en sentido análogo, STC 222/1992, Fundamento jurídico 2.º). Pero a un fallo interpretativo de tal género —esto es lo relevante— se podrá o no llegar, según los casos, en atención a que el precepto impugnado requiera y admita un pronunciamiento expreso sobre su entendimiento conforme a la Constitución, sin que tenga sentido una específica pretensión de las partes para su adopción (STC 5/1981, Fundamento jurídico 6.º) o, por iguales razones, para su exclusión.

125. PLENO. SENTENCIA 226/1993, DE 8 DE JULIO (BOE NÚM. 183, DE 2 DE AGOSTO DE 1993)

FJ 4: El primero y más importante de estos límites es consustancial, por así decir, a la identidad misma de todo sistema de resolución de conflictos de leyes que no parta —como no parte el nuestro— de la preeminencia incondicionada de uno u otro de los ordenamientos que pueden entrar en colisión: los puntos de conexión para determinar

la sujeción personal a un Derecho u otro (la vecindad, en nuestro caso) han de fijarse, en principio y en tanto sea posible, según circunstancias abstractas o neutras y los mismo cabe exigir, con igual salvedad, respecto a los criterios utilizados por las normas de conflicto del artículo 16 del Código Civil. Se preserva de este modo —en palabras, ya citadas, de la STC 156/1993— «un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles» que coexisten en España (fundamento jurídico 3.º). Es razonable que un sistema de Derecho interregional no se base exclusivamente, sin embargo, en remisiones y conexiones abstractas y neutras, pues no es en modo alguno descartable que tales técnicas —aseguradoras de una aplicación indistinta de todos los ordenamientos civiles— no ofrezcan, en determinados supuestos, la solución clara y cierta que demanda, inexcusablemente, la seguridad del tráfico, hipótesis en la cual puede y debe el legislador (el legislador estatal, entre nosotros) designar directamente cuál sea la específica vecindad civil que corresponde al sujeto y cuál, también, el concreto Derecho aplicable en caso de conflicto. Una solución de este género no merece, en sí misma, tacha alguna de inconstitucionalidad, siempre que la misma se articule, claro está, como cláusula final o «de cierre», esto es, siempre que la norma estatal remita al ordenamiento civil común, o atribuya la vecindad también común, luego de haber establecido, tanto en una hipótesis como en otra, conexiones y criterios abstractos y en previsión, por lo tanto, de que los mismos no aporten la solución segura aquí exigible. El legislador, debe intentar apurar, hasta donde no padezca la seguridad jurídica, la técnica de las remisiones y conexiones abstractas y neutras, y el equilibrio entre una y otra exigencia —la de la propia seguridad y la de la aplicación indistinta de unos Derechos y otros— se ha de alcanzar, ante todo, mediante la ponderación que debe hacer precisamente la ley: a este Tribunal no le corresponde, en otras palabras, sustituir con su criterio el que haya mostrado el autor de la ley al resolver tal tensión, sino sólo apreciar —cuando así se le demande— si la solución fijada en la norma resulta arbitraria o manifiestamente infundada lo que no ocurre en el presente caso. No argumentará en contra de la regla impugnada, si no ha lugar a tal reproche, la simple objeción de que resultan aún concebibles otros criterios y conexiones formales antes de acudir a la «cláusula de cierre», pues ni corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes («el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»: STC 109/1987, fundamento jurídico 3.º c) ni puede aceptarse que la Constitución imponga en este extremo, suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador, una solución única y exclusiva.

126. PLENO. SENTENCIA 147/1993, DE 29 DE ABRIL (BOE NÚM. 127, DE 28 DE MAYO DE 1993)

FJ 4: El artículo 2.2 de la Ley autonómica recurrida reproduce, en sustancia, el artículo 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión con algunas leves modificaciones, supresiones y añadidos. Pero el Abogado del Estado en la demanda no discute su contenido material sino la falta de competencia autonómica para regular estas determinaciones. Vistas así las cosas, el supuesto que nos ocupa es igual al enjuiciado en

la STC 10/1982 (fundamento jurídico 8.º), respecto de la análoga Ley catalana: Sin duda, no existe inconstitucionalidad material alguna en el artículo 2.2 de la Ley riojana, dada la absoluta razonabilidad de su contenido que o bien reproducen el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 4, letras a] y e], de la Ley estatal y art. 2.2, letras a] y c] de la Ley riojana), o lo desarrollan y complementan (art. 4 c], de la Ley estatal y art. 2.2 b] de la Ley riojana, que pone en conexión las distintas variantes constitucionales del pluralismo con la libertad de expresión, y, en parte, el art. 2.2 e] de la Ley autonómica respecto del art. 4 f] de la Ley estatal), o explicitan principios immanentes a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (la promoción de la cultura riojana –art. 2.2 d]– o de los principios recogidos en el Estatuto de La Rioja –art. 2.2 e]–). Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado que es quien tiene competencia para hacerlo, toda vez que esos principios deben regular la actividad del ente público en su conjunto y de todos y cada uno de sus órganos, no siendo bastante el paralelismo con la Ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión a aquélla, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Esta doctrina, con invocación de la citada Sentencia, se ha reiterado en la reciente STC 62/1991, fundamento jurídico 4, apartado b), en la que se dice, respecto de una materia de incuestionable competencia estatal, que «su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma.»

127. PLENO. SENTENCIA 146/1993, DE 29 DE ABRIL (BOE NÚM. 127, DE 28 DE MAYO DE 1993)

FJ 6: Por último, del artículo 22 de la Ley aragonesa que prescribe que el derecho de rectificación relativo a las informaciones radiodifundidas o televisadas se ejercitará en los términos establecidos por la normativa vigente sobre dicha materia, se recurre el inciso «y más concretamente por el artículo 25 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión». Es patente que esta remisión, en ese concreto aspecto, al precitado Estatuto es desafortunada, puesto que aquella primera normativa específica fue posteriormente derogada de manera expresa por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, en virtud de su Disposición derogatoria única. Un distinto régimen jurídico que el Legislador autonómico pudo y debió conocer al aprobar en 1987 la Ley recurrida. Pero esta deficiente técnica legislativa –al introducir un precepto superfluo y, además, con escaso acierto– no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal –«en los términos establecidos por la normativa vigente», se dice– y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación o de proceder a su regulación, algo que, sin duda, incumbe al Estado.

Tampoco desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE cabe apreciar la inconstitucionalidad del inciso del artículo 22 de la Ley autonómica impugnado, por remitirse a una normativa estatal derogada.

Es cierto que dicho principio constitucional obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990, fundamento jurídico 4.º y 154/1989, fundamento jurídico 6.º, entre otras); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el artículo 22 de la Ley autonómica se remite cabe perfectamente y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.

128. PLENO. SENTENCIA 118/1992, DE 16 DE SEPTIEMBRE (BOE NÚM. 247, DE 14 DE OCTUBRE DE 1992)

FJ 4: En conclusión, pues, no es posible considerar que el artículo 10, párrafo 3.º, de la Ley 39/1981 sea un simple complemento del artículo 123 del Código Penal, ni que estemos en presencia de un supuesto de remisión normativa en el que no es exigible la garantía de reserva de Ley orgánica prevista en el artículo 81.1 de la CE, puesto que, en realidad, no se trata de la integración de una Ley orgánica (en este caso de una Ley preconstitucional: el Código Penal) por una Ley ordinaria (la Ley 39/1981). Por el contrario, el artículo 10.3 de la Ley 39/1981 se remite al artículo 123 del Código Penal para fijar la pena de los ultrajes y ofensas de la bandera de España, a cuyo uso y utilización se refiere el artículo 3 de la citada Ley, considerándolas siempre cometidos con publicidad a efectos de determinar la pena a imponer. Es forzoso concluir, por ello, que el artículo 10, párrafo 3.º de la Ley 39/1981, en cuanto obliga a aplicar siempre en todos los supuestos, con independencia de la forma en que se haya cometido el delito, la pena de prisión mayor, es contrario al artículo 81.1 de la CE por no tener el rango de Ley orgánica y procede declarar su inconstitucionalidad. En este sentido, es claro que la agravación penal de los ultrajes y ofensas a la bandera de España en la forma que lo hace la Ley 39/1981, y cualquiera que sea la técnica legislativa utilizada para ello, exige el rango de Ley orgánica de conformidad con lo dispuesto en los artículos 81.1 y 17.1 de la Constitución.

129. PLENO. SENTENCIA 62/1991, DE 22 DE MARZO (BOE NÚM. 98, DE 24 DE ABRIL DE 1991)

FJ 4: No se salva tampoco, como pretende el representante de la Junta de Galicia, la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción del artículo 10.1 de la Ley estatal 24/1986, y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, fundamento jurídico 8).

130. PLENO. SENTENCIA 150/1990, DE 4 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 266, DE 6 DE NOVIEMBRE DE 1990)

FJ 7: Por lo que atañe al primero de ellos, hay que comenzar por recordar que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abaricable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia. Sin embargo, lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, fundamento jurídico 8).

FJ 8: En lo que ahora concierne, no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un

elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica.

131. PLENO. SENTENCIA 46/1990, DE 15 DE MARZO (BOE NÚM. 85, DE 9 DE ABRIL DE 1990)

FJ 4: Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo.

132. PLENO. SENTENCIA 154/1989, DE 5 DE OCTUBRE (BOE NÚM. 267, DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1989)

FJ 3: El Gobierno canario, por su parte, reconoce que la causa de incompatibilidad en cuestión ha sido indebidamente omitida por error del legislador autonómico, pero niega que ello determine la inconstitucionalidad del precepto impugnado. Sostiene, incluso, que la Ley canaria no tenía siquiera que haber reiterado las causas de incompatibilidad contempladas en el artículo 7.4 del ERTV, ya que dichas causas venían ya reguladas por una norma básica del Estado y su inclusión resultaba no sólo innecesaria, sino que la misma responde a la errónea técnica legislativa, ya criticada por este Tribunal, de reproducir normas en vez de remitirse a ellas, con el agravante, se señala, de haber copiado mal el citado precepto. Concluye el representante del Gobierno autonómico que el artículo 7.4 del ERTV, como norma básica estatal, es de aplicación para todos los miembros del Consejo de Administración de cualquier

ente público de Radiotelevisión regional, tanto si dicho precepto se repite en la correspondiente Ley reguladora como si no se menciona e incluso, como sucede en el presente caso, si se transcribe de forma incompleta.

133. PLENO. SENTENCIA 49/1988, DE 22 DE MARZO (BOE NÚM. 89, DE 13 DE ABRIL DE 1988)

FJ 16: 16. El título competencial del Estado, para establecer las bases que contiene la LORCA, es, según se dice en la propia exposición de motivos de esta Ley y están de acuerdo todos los comparecidos, los que recogen el artículo 149.1.11 de la Constitución como bases de la ordenación del crédito, y el 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Como también se ha dicho, no es aceptable la postura de los recurrentes, especialmente la de la Junta de Galicia, que distingue en la regulación de las Cajas dos ámbitos netamente separados: El organizativo y el crediticio. La competencia estatal se limitaría a este último y, por tanto, el Estado no podría dictar bases sobre organización. Ya se ha citado a este propósito la STC 1/1982, de 28 de enero, y basta con lo dicho en el fundamento jurídico 2.º de la presente Sentencia sobre el tema. Pero tampoco puede compartirse la opinión del Abogado del Estado, para quien las bases tienen, en materia organizativa, una amplitud que permite una regulación detallada de esa organización para asegurar su homogeneidad en todo el territorio nacional. Como regla general, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal, las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto. Este tribunal ha tenido ocasión de aplicar esta doctrina en materia organizativa y, por tanto, próxima a la que aquí se discute, en su STC 137/1986, relativa a las ikastolas. En ella se dijo que en la configuración de los órganos de participación deben considerarse básicas las normas que prevén, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la Comunidad) y sus atribuciones esenciales. En ese marco, la composición concreta de un órgano determinado o el sistema de designación de sus componentes, incluso la previsión de participaciones adicionales, pueden considerarse. opciones constitucionales concretas siempre que no den lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal. Una normativa básica de la organización de las Cajas tan detallada que vaciase prácticamente de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas supondría una vulneración de los Estatutos de estas Comunidades, especialmente de aquellos que, como el catalán o el gallego, confieren a sus respectivas Comunidades competencias exclusivas en la materia, aunque sea con el límite del respeto a las bases estatales (arts. 12.1.6 E.A.C y art. 30.1.5 E.A.G.). Ciertamente, este Tribunal ha advertido que, en algunos casos,

las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de una materia e incluso pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Pero conviene insistir en que esos casos son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales. La inclusión en leyes cuyo objeto es establecer normas básicas de otras que por su detalle o por referirse a actos de ejecución no tienen ese carácter, aunque el legislador las califique de tales, no es sólo una deficiencia de técnica legislativa, en la que en principio este Tribunal no debe entrar, sino que perturba gravemente la claridad del ordenamiento jurídico en materia tan importante cual es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso concreto aquí examinado, los intereses generales que persigue la ordenación estatal vienen señalados en forma expresa en el preámbulo de la ley: Democratizar los órganos de gobierno de las Cajas, conciliar esa democratización con las exigencias de una gestión eficaz que deberá cumplirse con criterios estrictamente profesionales, y establecer una normativa de acuerdo con los principios que inspira la nueva organización territorial del Estado. Las normas de la LORCA deberán ser calificadas de básicas si se justifican por la necesidad de conseguir alguno de los objetivos que la misma LORCA les asigna. Ciertamente, podrá haber, en ocasiones, otros criterios para enjuiciar el carácter básico de una norma como, por ejemplo, el que su contenido sea totalmente obvio que haya de aplicarse en todas las Comunidades. Pero los antes indicados son los que constituyen la guía principal en la tarea que ahora debe llevarse a cabo examinando una a una las normas cuestionadas.

134. PLENO. SENTENCIA 116/1987, DE 7 DE JULIO (BOE NÚM. 180, DE 29 DE JULIO DE 1987)

FJ 10: La compleja diversidad de situaciones que los preceptos de la Ley cuestionada contempla y la peculiaridad de la técnica legislativa empleada para acotar el ámbito de aplicación de su Título I obligan, en consecuencia, a que en el fallo de esta nuestra Sentencia declaremos expresamente cuáles son los aspectos discriminatorios de los que aquellos preceptos deben ser depurados por inconstitucionales, manteniendo al tiempo la validez de aquella otra parte de su contenido normativo que, por no vulnerar el principio de igualdad, se ajusta plenamente a la Constitución.

135. SALA SEGUNDA. SENTENCIA 109/1987, DE 29 DE JUNIO (BOE NÚM. 163, DE 9 DE JULIO DE 1987)

FJ 3: Este argumento sería razonable e incluso procedente si, conforme ha quedado expuesto en el apartado a) del fundamento jurídico 2.º de esta Sentencia, el derecho al recurso de casación estuviera vinculado para el legislador al artículo 24.1 de la Constitución; más, como no es así, y según hemos dicho, salvo en el orden jurisdiccional penal, el legislador es libre para regular la procedencia, requisitos y

formalidades del recurso de casación, es obvio que no estaba impedido por la Constitución, y más concretamente, por los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional —únicos cuya salvaguardia permite este recurso— para establecer en las Disposiciones transitorias el régimen de aplicación de la nueva Ley a los procedimientos en curso. Pudo, efectivamente, hacerlo con mayor amplitud o de manera diferente a la que se establece en dichas Disposiciones transitorias, pero el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, ni tampoco, como ya hemos dicho, permite a este Tribunal, revisar o rectificar interpretaciones que corresponden a la jurisdicción ordinaria y, concretamente, en materia del recurso de casación civil, a la Sala Primera del Tribunal Supremo.

136. PLENO. SENTENCIA 108/1986, DE 29 DE JULIO (BOE NÚM. 193, DE 13 DE AGOSTO DE 1986)

FJ 4: En cuanto al segundo defecto señalado por los recurrentes y que consistiría en la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la Exposición de motivos y de la Memoria explicativa del proyecto de LOPJ, debe indicarse que no denuncian los recurrentes propiamente la falta de tal remisión, sino que ésta se hiciese, a su juicio, tardíamente, lo que habría provocado una reducción del plazo para presentar enmiendas. Ello vulneraría, de nuevo, lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución. Pero sobre este punto basta con repetir lo dicho anteriormente. El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en el caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión a sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este Tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia.

FJ 18: Los recurrentes tachan también de arbitraria la modificación de la edad de jubilación, por lo que los preceptos impugnados serían inconstitucionales según el citado artículo 9.3 de la Norma suprema. Pero la calificación de «arbitraria» dada a una Ley a los efectos del artículo 9.3 exige también una cierta prudencia. La Ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático. Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de sus Sentencias (STC 27/1981, de 20 de julio, y 66/1985,

de 23 de mayo). Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias.

137. PLENO. SENTENCIA 38/1982, DE 22 DE JUNIO (*BOE* NÚM. 169, DE 16 DE JULIO DE 1982)

FJ 6: Este Tribunal ha afirmado ya que constituye una técnica legislativa incorrecta la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la Constitución o de Leyes, cuando la competencia para dictarlas no corresponde al autor de la disposición, porque ello introduce un factor de inseguridad en el ordenamiento y de posible confusión acerca de lo vigente en cada momento, al poder quedar afectadas las disposiciones en caso de cambio de la Ley y al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de su contexto lo transcrito. No obstante lo anterior, también es cierto que los efectos de las declaraciones de competencia deben ponderarse de acuerdo con un criterio de razonabilidad, y en este caso el carácter no innovativo del precepto, la falta completa de trascendencia práctica y la entidad totalmente minúscula de la cuestión, da lugar a que nos inclinemos a no declarar la nulidad del precepto cuestionado.

138. PLENO. SENTENCIA 12/1982, DE 31 DE MARZO (*BOE* NÚM. 95, DE 21 DE ABRIL DE 1982)

FJ 6: Las consecuencias a las que hemos llegado en los apartados anteriores, a través de una interpretación objetiva de la Constitución, resultan corroboradas al utilizar los criterios de interpretación derivados del examen de los antecedentes y de los trabajos preparatorios del texto constitucional.

139. PLENO. SENTENCIA 36/1981, DE 12 DE NOVIEMBRE (*BOE* NÚM. 277, DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1981)

FJ 7: En la medida que el Preámbulo no tiene valor normativo, consideramos que no es necesario, ni incluso resultaría correcto, hacer una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva de esta Sentencia. Sin embargo, consideramos conveniente, en cuanto que los Preámbulos son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, manifestar expresamente que el Preámbulo de la Ley 2/1981 carece de valor interpretativo alguno en la medida que el mismo se refiere a preceptos que sean declarados inconstitucionales y nulos en la Sentencia o sean interpretados en la misma conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía y de manera contraria a lo expresado en dicho Preámbulo.

140. PLENO. AUTO 81/2024, DE 10 DE SEPTIEMBRE

FJ 2: b) La primera causa de inconstitucionalidad señalada en el auto de planteamiento (la omisión de una cláusula de remisión expresa a la legislación autonómica en la ley del Estado o la inexistencia de una ley integral de caza de la Generalitat) es una cuestión de «defectuosa técnica legislativa», como la califica el fiscal general del Estado, ajena por completo al juicio de constitucionalidad.

Por una parte, la competencia de la Generalitat de Cataluña para legislar sobre la «caza», y en concreto sobre la cuantía y gravedad de las sanciones administrativas en esta materia, proviene de su estatuto de autonomía [artículos 147.1 d) CE y 119.1 EAC], no de una delegación o habilitación de la Ley de caza del Estado. Por lo tanto, no es constitucionalmente necesario que esta última se remita expresamente a la normativa autonómica, como sugiere el auto de planteamiento. De la misma manera que hemos dicho que las «cláusulas de salvaguarda» de la normativa del Estado que puedan contener las leyes autonómicas son constitucionalmente innecesarias [por todas, STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3 d)], también las cláusulas de remisión expresa que las leyes del Estado puedan efectuar a las normas autonómicas son superfluas y redundantes.

Por otra parte, la supletoriedad de la ley preconstitucional de caza mientras la comunidad autónoma no apruebe una suya propia que la desplace tiene igualmente amparo en el texto constitucional (art. 149.3). De modo que, si la comunidad autónoma ha decidido mantener vigente la ley estatal de 1970 y modificar solamente de forma puntual alguno de sus preceptos, como aquí ha sucedido, este ejercicio de su «autonomía» (art. 137 CE) es tan constitucional como el contrario propuesto por el órgano promotor de la cuestión de inconstitucionalidad.

141. PLENO. AUTO 111/2017, DE 18 DE JULIO

FJ 4: b) Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, en la STC 150/1990, FJ 8, ya precisamos que no se infringe «cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica».

142. PLENO.AUTO 110/2017, DE 18 DE JULIO

FJ 4:b) Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, en la STC 150/1990, FJ 8, ya precisamos que no se infringe «cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica».

143. PLENO.AUTO 109/2017, DE 18 DE JULIO (BOE NÚM. 191, DE 11 DE AGOSTO DE 2017)

FJ 4: b) Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, en la STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8, ya precisamos que no resulta infringido «cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza. Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica».

144. SECCIÓN CUARTA.AUTO 338/2008, DE 27 DE OCTUBRE

FJ 3: La doctrina de este Tribunal respecto del derecho a la legalidad penal, la garantía de *lex certa* y su proyección sobre la figura de la Ley penal en blanco, se resume en la STC 283/2006, de 9 octubre, FJ 5, señalando que la misma comprende una

garantía formal (norma penal con rango de Ley) y otra de carácter material y absoluto (consecuencia del principio de seguridad, consistente en la predeterminación normativa de los ilícitos penales, *lex previa et certa*, de forma que el agente sepa a qué atenerse, sin que quepan «formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»); entrañando esta una doble consecuencia: primero, un mandato de taxatividad al legislador (han de configurarse las Leyes sancionadoras llevando a cabo el «máximo esfuerzo posible» para garantizar la seguridad jurídica), y segundo, un límite al aplicador del Derecho (que le impide actuar frente a comportamientos que se sitúan fuera de las fronteras que demarca la norma sancionadora), debiéndose limitar el Tribunal Constitucional a «verificar si la conclusión a la que se ha llegado es una de las interpretaciones posibles de la norma en atención a los valores de la seguridad jurídica que informan la garantía constitucional del artículo 25.1 CE, ... comprobando en positivo la razonabilidad de la decisión, desde las pautas axiológicas que inspiran nuestro ordenamiento constitucional y desde los modelos de interpretación aceptados por la comunidad jurídica». Como complemento de esta doctrina, en la STC 34/2005, FJ 3, señalamos que la garantía material de taxatividad en las normas penales en blanco es conciliable con la técnica legislativa del reenvío, siempre que sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal, que se contenga el núcleo esencial de la prohibición con suficiente concreción y precisión, salvaguardándose así la garantía de conocimiento de la actuación penalmente conminada.

145. PLENO. AUTO 269/2003, DE 15 DE JULIO

FJ 6: Finalmente, tampoco los defectos de técnica legislativa merecen un reproche desde el punto de vista constitucional si no tienen trascendencia lesiva para un derecho fundamental (el derecho a la igualdad del art. 14 CE) o para un deber constitucional (el deber de contribuir del art. 31 CE). Por tanto, la falta de especificación por el legislador de los hijos beneficiarios de la exención (menores o mayores de edad, convivientes o no), de la naturaleza del bien inmueble (domicilio o no) o de un plazo de garantía en orden a la transmisibilidad del bien inmueble adjudicado, no afectan de una manera ilegítima ni a aquel derecho ni a este deber.

146. PLENO. AUTO 261/2003, DE 15 DE JULIO

FJ 6: Finalmente, tampoco los defectos de técnica legislativa merecen un reproche desde el punto de vista constitucional si no tienen trascendencia lesiva para un derecho fundamental (el derecho a la igualdad del art. 14 CE) o para un deber constitucional (el deber de contribuir del art. 31 CE). Por tanto, la falta de especificación por el legislador de los hijos beneficiarios de la exención (menores o mayores de edad, convivientes o no), de la naturaleza del bien inmueble (domicilio o no) o de un plazo de garantía en orden a la transmisibilidad del bien inmueble adjudicado, no afectan de una manera ilegítima ni a aquel derecho ni a este deber.

147. PLENO. AUTO 261/1998, DE 24 DE NOVIEMBRE

FJ 2: Es, en efecto, claro que, interpretada la norma que pretende cuestionarse en los términos expuestos en la STC 215/1994, no padece en absoluto el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues el legislador ha establecido un régimen de autorización de estas esterilizaciones que, como entonces razonamos, ofrece garantías suficientes. Podrá discutirse, en términos de técnica legislativa, si un procedimiento como el que nos ocupa encuentra su mejor acomodo dentro del Código Penal, o si, lejos de disciplinarse como procedimiento de producción de una causa de exención de la responsabilidad criminal, no debería regularse en positivo, haciendo predominar los elementos de ordenación del oportuno expediente de autorización de la esterilización. Mas el mayor o menor acierto técnico en la disciplina de este procedimiento no puede ser determinante de la constitucionalidad del precepto cuestionado, debiendo únicamente importar, desde esta perspectiva, si el procedimiento en sí mismo considerado, esto es, con independencia de su ubicación formal en uno u otro tipo de ley, se ajusta a las prescripciones constitucionales sustantivas, lo que es claramente el caso a la vista de la doctrina sentada en la reiterada STC 215/1994.

148. SALA. TEDH. VALENZUELA CONTRERAS C. ESPAÑA. 30 DE JULIO DE 1998

FJ 46: 46. De la jurisprudencia del Tribunal se deducen los siguientes principios, aplicables al presente caso:

i) La interceptación de las conversaciones telefónicas constituye una injerencia de una autoridad pública en el derecho al respeto a la vida privada y a la correspondencia. Tal injerencia infringe el artículo 8.2, salvo que, «prevista por la ley», persiga uno o varios fines legítimos de acuerdo con el párrafo 2 y, además, sea «necesaria, en una sociedad democrática» para alcanzarlos (Sentencia *Kopp contra Suiza*, de 25 de marzo de 1998, *Recueil*, 1998-II, p. 539, §50).

ii) Con las palabras «prevista por la ley» se pretende, en primer lugar, que la medida impugnada tenga una base en el Derecho interno. Ahora bien, esta expresión no se limita a remitir al Derecho interno, sino que también hace referencia a la calidad de la «ley», exigiendo que la medida sea compatible con la preeminencia del derecho, implicando, por tanto, que el Derecho interno debe ofrecer una cierta protección contra los atentados arbitrarios de los poderes públicos a los derechos garantizados en el párrafo 1 (Sentencia *Malone* antes citada, p. 32, §67). De esta exigencia deriva la necesidad de la accesibilidad de la ley para la persona afectada, quien, además, debe poder prever las consecuencias para ella de dicha ley (Sentencias *Kruslin* antes citada, p. 20, §27, y *Kopp* antes citada, p. 540, §55).

D. TEXTOS NORMATIVOS

**1. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, DE 29 DE DICIEMBRE
DE 1978 (EXTRACTO: TÍTULO III, DE LAS CORTES
GENERALES –arts. 81 a 96–)**

(...)

TÍTULO III. De las Cortes Generales

(...)

CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 81.

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Artículo 82.

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se

agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83.

Las leyes de bases no pondrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Artículo 84.

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

Artículo 85.

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Artículo 86.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Artículo 87.

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Artículo 88.

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Artículo 89.

1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

Artículo 90.

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Artículo 91.

El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

Artículo 92.

1. Las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

CAPÍTULO TERCERO. DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Artículo 93.

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Artículo 94.

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Artículo 95.

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Artículo 96.

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

2. RESOLUCIÓN DE 28 DE JULIO DE 2005, DE LA SUBSECRETARÍA, POR LA QUE SE DA PUBLICIDAD AL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS, DE 22 DE JULIO DE 2005, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, aprobó el Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

Para general conocimiento, se procede a la publicación del referido acuerdo y las Directrices de técnica normativa, que figuran como anexo de esta resolución.

Madrid, 28 de julio de 2005.-El Subsecretario, Luis Herrero Juan.

ANEXO

Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa

En el año 1991, mediante Acuerdo de 18 de octubre, el Consejo de Ministros aprobó las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley con la finalidad de elevar su calidad técnica en beneficio de la seguridad jurídica.

Estas Directrices, que también se han venido aplicando por analogía a los proyectos de reales decretos con el respaldo de la tradición y el buen entendimiento entre los departamentos ministeriales, han permitido homogeneizar técnicamente los textos, han influido en posteriores directrices elaboradas por gobiernos autonómicos y han supuesto un paso muy importante en el desarrollo de una conciencia de calidad en los redactores de textos normativos en el seno de la Administración General del Estado.

Sin embargo, el incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad del producto en todos sus aspectos obligan a ampliar tanto el objeto de las directrices como su ámbito de aplicación.

Las Directrices de técnica normativa que ahora se aprueban tienen un objetivo fundamental: Lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, las Directrices de técnica normativa abarcan toda la actividad de los órganos colegiados del Gobierno: Propuestas de acuerdo, proyectos de real decreto, de real decreto legislativo, de real decreto-ley y anteproyectos de ley, sin merma alguna, obviamente, de las potestades de las Cortes Generales, y, además, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el diario oficial del Estado.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de la Presidencia y de acuerdo con el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, acuerda:

Primero. *Aprobación de las Directrices.*

Se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuyo texto se inserta a continuación.

Segundo. *Ámbito de aplicación.*

Las Directrices se aplicarán a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado».

Tercero. *Colaboración con las Secretarías Generales Técnicas.*

La Dirección General del Secretariado del Gobierno velará por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios.

Disposición derogatoria única. *Derogación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991.*

Queda derogado el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaron las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

Disposición final primera. *Habilitación para el desarrollo de las Directrices de técnica normativa.*

Se autoriza al Subsecretario de la Presidencia para que desarrolle este acuerdo y el contenido de las Directrices de técnica normativa.

Disposición final segunda. *Publicación y entrada en vigor.*

El presente acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto

a) Aspectos generales.

1. División.
2. Contenido.
3. Único objeto.
4. Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.

b) Título.

5. Naturaleza del título.
6. Categorización.
7. Nominación.
8. Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.
9. Cita del período de vigencia.

c) Parte expositiva.

10. Inserción de índices.
11. Denominación de la parte expositiva.
12. Contenido.
13. Consultas e informes.
14. Contenidos específicos.
15. División.
16. Fórmulas promulgatorias.

d) Parte dispositiva: disposiciones generales.

17. Naturaleza.
18. Lugar de inclusión.

e) Parte dispositiva: sistemática y división.

19. Ordenación interna.
20. División.
21. Libros.
22. Títulos.
23. Capítulos.
24. Secciones.
25. Subsecciones.

f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división.

26. Criterios de redacción.
27. Numeración.
28. Titulación.
29. Composición.
30. Extensión.
31. División del artículo.
32. Enumeraciones.
33. Letras de las subdivisiones.

g) Parte final.

34. Clases de disposiciones.
35. Criterio restrictivo.
36. Criterios de prevalencia.
37. Composición.
38. Numeración y titulación.
39. Disposiciones adicionales.
40. Disposiciones transitorias.
41. Disposiciones derogatorias.
42. Disposiciones finales.
43. Disposiciones tipo.

h) Anexos.

44. Ubicación y composición.
45. Referencia en la parte dispositiva.
46. Contenido.
47. Normas aprobatorias.
48. Modificación de los anexos.
49. División.

i) Disposiciones modificativas. Especificidades.

- 50. Carácter restrictivo.
- 51. Tipos.
- 52. Restricción de las modificaciones múltiples.
- 53. Título.
- 54. División.
- 55. Modificación simple.
- 56. Modificación múltiple.
- 57. Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos.
- 58. Orden de las modificaciones.
- 59. Texto marco.
- 60. Texto de regulación.
- 61. Reproducción íntegra de apartados o párrafos.
- 62. Alteraciones de la numeración original.

j) Remisiones.

- 63. Naturaleza.
- 64. No proliferación.
- 65. Uso de la remisión.
- 66. Indicación de la remisión.
- 67. Modo de realización.

k) Citas.

- 68. Cita corta y decreciente.
- 69. Economía de cita.
- 70. Cita de una serie de artículos.
- 71. Innecesaria mención del diario oficial.
- 72. Cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.
- 73. Cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos.
- 74. Cita de normas autonómicas.
- 75. Cita de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- 76. Cita de órdenes ministeriales.
- 77. Cita de resoluciones.
- 78. Cita de normativa comunitaria.
- 79. Cita de resoluciones judiciales.
- 80. Primera cita y citas posteriores.
- 81. Cita del diario oficial.

II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto

a) Nombramientos y ceses. Ascensos.

- 82. Nombramientos.
- 83. Ceses.
- 84. Cese previo al nombramiento.
- 85. Un acto, una disposición.
- 86. Mención del rango.
- 87. Circunstancias del cese.
- 88. Residencia de los embajadores.
- 89. Fórmula promulgatoria.

b) Condecoraciones.

- 90. Una disposición por condecorado.

c) Reales decretos aprobatorios.

- 91. Título.
- 92. Parte expositiva.
- 93. Artículo único.
- 94. Parte final.

III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos

a) Título.

- 95. Categorización.
- 96. Nominación.

b) Parte expositiva.

- 97. Posibilidad de inclusión.
- 98. Fórmula de cierre.

c) Parte dispositiva.

- 99. Modelos de acuerdo.
- 100. División.

IV. Criterios lingüísticos generales

- 101. Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.
- 102. Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.

V. Apéndices

- a) **Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos.**
- b) **Uso específico de siglas.**
- c) **Denominaciones oficiales.**

Países.

Comunidades autónomas.

Instituciones básicas de las comunidades autónomas.

Provincias.

Islas.

Municipios.

Organismos oficiales.

I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto

a) Aspectos generales.

1. *División.*

Los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que, en el caso de los anteproyectos de ley, se denominará siempre «exposición de motivos», y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final.

2. *Contenido.*

En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente:

- a) de lo general a lo particular;
- b) de lo abstracto a lo concreto;
- c) de lo normal a lo excepcional;
- d) de lo sustantivo a lo procesal.

3. *Único objeto.*

En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.

4. *Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.*

No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).

b) Título

5. *Naturaleza del título.*

El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.

6. *Identificación del tipo de disposición.*

El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición: «Anteproyecto de Ley», «Anteproyecto de Ley Orgánica», «Proyecto de Real Decreto Legislativo», «Proyecto de Real Decreto-ley», «Proyecto de Real Decreto».

7. *Nominación.*

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada. La cláusula utilizada será: «Anteproyecto de Ley/Proyecto de Real Decreto... por la/el que se modifica...».

8. *Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.*

En el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.

9. *Cita del período de vigencia.*

En las disposiciones de carácter temporal, se hará constar en el nombre su período de vigencia.

c) Parte expositiva

10. *Inserción de índices.*

En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. Si se trata de reales decretos aprobatorios, el índice se situará inmediatamente después del título de la disposición aprobada.

11. *Denominación de la parte expositiva.*

En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará «exposición de motivos» y se insertará así en el texto correspondiente («EXPOSICIÓN DE MOTIVOS», centrado en el texto). Todos los anteproyectos de ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En las demás disposiciones, no se titulará la parte expositiva.

12. *Contenido.*

La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

13. *Consultas e informes.*

En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

14. *Contenidos específicos.*

En los proyectos de real decreto legislativo, la parte expositiva deberá contener una referencia expresa a la ley en virtud de la cual se efectúa la delegación. A su vez, si esta última confiere la potestad de refundir textos, se especificará si la habilitación autoriza o no a regularizarlos, aclararlos o armonizarlos.

En los proyectos de real decreto-ley, la parte expositiva deberá justificar expresamente las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad cuya concurrencia motiva la aprobación de la norma.

En los proyectos de real decreto, especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria.

15. *División.*

Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

16. *Fórmulas promulgatorias.*

En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda, y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

Ejemplo:

«En su virtud, a iniciativa del Ministro de....., a propuesta de....., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

DISPONGO:».

Cuando la disposición se eleve a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros, el orden en que se citen será el siguiente: en primer lugar, el proponente principal y, a continuación, el resto de los proponentes, de acuerdo con el orden de precedencia de los departamentos ministeriales. Las disposiciones que se eleven a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros se publicarán como disposiciones del Ministro de la Presidencia, pero en el encabezamiento de las propuestas deberán indicarse todos los ministerios proponentes. De acuerdo con la legislación vigente, la disposición normativa debe ser elevada a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno por un titular de cartera ministerial y solamente en virtud de tal carácter.

d) Parte dispositiva: disposiciones generales**17. Naturaleza.**

Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

18. Lugar de inclusión.

Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el Título preliminar, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».

Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el Capítulo I, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».

e) Parte dispositiva: sistemática y división**19. Ordenación interna.**

La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:

Disposiciones generales.

- a) Objeto.
- b) Definiciones.
- c) Ámbito de aplicación.

Parte sustantiva.

- d) Normas sustantivas.
- e) Normas organizativas.
- f) Infracciones y sanciones.

Parte procedimental.

- g) Normas procedimentales.
- h) Normas procesales y de garantía.

Parte final.

Anexos.

20. *División.*

El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre en dichas disposiciones. El articulado se podrá dividir en:

- a) Libros.
- b) Títulos.
- c) Capítulos.
- d) Secciones.
- e) Subsecciones.

No se pasará de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia, salvo en el caso de las secciones, ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y estas, si procede, en subsecciones, o bien directamente en artículos.

21. *Libros.*

La división en libros es excepcional en las disposiciones normativas. Únicamente los anteproyectos de ley o proyectos de real decreto legislativo muy extensos y que traten de codificar un determinado sector del ordenamiento jurídico podrán adoptar esta división. Los libros se numerarán con ordinales expresados en letras y deberán ir titulados. La composición se realizará de la siguiente manera:

«LIBRO PRIMERO
{ centrado, mayúscula, sin punto }
De los derechos de autor
{ centrado, minúscula, negrita, sin punto }»

22. *Títulos.*

Solo se dividirán en títulos las disposiciones que contengan partes claramente diferenciadas y cuando su extensión así lo aconseje. El título deberá ir numerado con romanos, salvo lo dispuesto para las disposiciones generales, y llevar nombre o título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«TÍTULO PRELIMINAR
{ centrado, mayúscula, sin punto }
Disposiciones generales
{ centrado, minúscula, negrita, sin punto }

O

TÍTULO II
{ centrado, mayúscula, sin punto }
Organización y funcionamiento
{ centrado, minúscula, negrita, sin punto }»

23. *Capítulos.*

No es una división obligada de la disposición. Debe hacerse solo por razones sistemáticas, y no a causa de la extensión del proyecto de disposición. Deben tener un contenido materialmente homogéneo. Los capítulos se numerarán con romanos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«CAPÍTULO I
{centrado, mayúscula, sin punto}

Disposiciones generales
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

24. *Secciones.*

Es una subdivisión opcional de los capítulos. Solo se dividirán en secciones los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«SECCIÓN 1.^a DERECHOS DE EXPLOTACIÓN
{centrado, mayúscula, sin punto}»

25. *Subsecciones.*

Excepcionalmente, en el caso de secciones de cierta extensión, pueden dividirse en subsecciones, cuando regulen aspectos que admitan una clara diferenciación dentro del conjunto. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«Subsección 1.^a Otras disposiciones
{centrado, minúscula, cursiva, sin punto}»

f) **Parte dispositiva: artículos. Redacción y división**

26. *Criterios de redacción.*

Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.

27. *Numeración.*

Los artículos se numerarán con cardinales arábigos. En el caso de que la disposición contenga un solo artículo, este deberá designarse como «artículo único». En las normas modificativas, se estará a lo dispuesto en el apartado correspondiente.

28. *Titulación.*

Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren.

29. *Composición.*

La composición se realizará de la siguiente manera:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Este real decreto se aplica a la ...

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final}.»

30. *Extensión.*

Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

31. *División del artículo.*

El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

Para la cita de estas divisiones internas de un artículo se estará a lo dispuesto en la directriz 68.

32. *Enumeraciones.*

Las enumeraciones que se realicen en un artículo seguirán las siguientes reglas:

- a) Todos los ítems deben ser de la misma clase.
- b) En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto.
- c) Cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final.
- d) Las cláusulas introductoria y de cierre no estarán tabuladas.
- e) Como norma general, la primera letra de cada ítem se escribirá con mayúscula y los ítems deberán separarse entre ellos con punto y aparte. En el caso de que la enumeración sea una lista o relación formada únicamente por sintagmas nominales, cada ítem podrá iniciarse con minúscula y acabar con una coma, excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones «o» o «y», y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con punto y aparte.

33. *Letras de las subdivisiones.*

En la ordenación de párrafos con letras minúsculas, se usarán todas las letras simples del alfabeto, incluidas la «ñ» y la «w», pero no los dígrafos «ch» y «ll».

g) Parte final

34. *Clases de disposiciones.*

La parte final de las normas podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones y en este orden, que deberá respetarse siempre:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

35. *Criterio restrictivo.*

Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Solo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen. Las disposiciones adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna.

36. *Criterios de prevalencia.*

En la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
- b) El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
- c) El contenido final prevalecerá sobre el adicional.

37. *Composición.*

La composición de las disposiciones de la parte final se realizará de la siguiente manera:

«Disposición adicional primera. *Reconocimiento mutuo.*

Lo dispuesto en esta ley no se aplicará a los productos elaborados

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra de la primera palabra; citando las palabras completas, sin abreviaturas; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; a continuación, el ordinal en letra, seguido de un punto y un espacio; después, el título de la disposición en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}.»

38. *Numeración y titulación.*

Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título.

39. *Disposiciones adicionales.*

Estas disposiciones deberán regular:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.

c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

40. *Disposiciones transitorias.*

El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

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

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

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

d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

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

No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique que la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.

41. *Disposiciones derogatorias.*

Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.

No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36.

42. *Disposiciones finales.*

Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

- a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.
- b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:

1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.

2.º Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.

- c) Las reglas de supletoriedad, en su caso.
- d) La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.
- e) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.
- f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.

La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter

excepcional la nueva disposición entrará en vigor en el mismo momento de su publicación.

En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.

Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria.

43. *Disposiciones tipo.*

Con el fin de establecer criterios comunes de redacción, se ofrecen ejemplos de los tipos más comunes de disposiciones correspondientes a la parte final:

«Disposición adicional única. *Supresión de órganos.*

Quedan suprimidos/as los/las siguientes órganos directivos/unidades con nivel orgánico de subdirección general: ...»

«Disposición transitoria primera. *Unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a subdirección general.*

Las unidades y puestos de trabajo de nivel orgánico inferior a subdirección general que resultan afectados por las modificaciones orgánicas establecidas en este real decreto subsistirán y serán retribuidos con cargo a los mismos créditos presupuestarios, hasta que se aprueben las relaciones de puestos de trabajo adaptadas a la estructura orgánica de este real decreto.

Hasta la entrada en vigor de la nueva relación de puestos de trabajo, las unidades y puestos de trabajo citados se adscribirán provisionalmente a los órganos regulados en este real decreto de acuerdo con las atribuciones que tengan asignadas, mediante resolución del subsecretario.»

«Disposición final primera. *Carácter básico.*

Esta ley tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución.»

«Disposición final primera. *Título competencial.*

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.»

«Disposición final tercera. *Modificaciones presupuestarias.*

El Ministerio de Hacienda llevará a cabo las modificaciones presupuestarias precisas para el cumplimiento de lo previsto en este real decreto.»

«Disposición final segunda. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se habilita al Ministro (masculino genérico, al referirse al cargo, no al titular que en ese momento lo ocupa, ya que la norma tiene vocación de permanencia) de Sanidad y Consumo para desarrollar, en el plazo de seis meses, lo dispuesto en el artículo 25.»

«Disposición final segunda. *Incorporación de derecho de la Unión Europea.*

Mediante esta ley se incorpora al derecho español la Directiva.....»

«Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

El presente (se admite como fórmula protocolaria) real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación (no *al día siguiente de) en el “Boletín Oficial del Estado”.»

h) Anexos

44. *Ubicación y composición.*

Si la disposición lleva anexos, estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. Deberán ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo, y titulados, con la siguiente composición:

«ANEXO IV
{centrado, mayúscula, sin punto}

Guía para la elaboración de fichas de datos de seguridad
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

45. *Referencia en la parte dispositiva.*

En la parte dispositiva de la norma habrá siempre una referencia clara y expresa al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos.

46. *Contenido.*

Los anexos contendrán:

- a) Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos.
- b) Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto.
- c) Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo.

d) Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

47. *Normas aprobatorias.*

No deberá considerarse ni denominarse anexo, tal como se define en estas directrices, el texto refundido o articulado, el reglamento, estatuto, norma, etc., que se aprueba mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo.

48. *Modificación de los anexos.*

Cuando se considere necesario y la naturaleza del anexo lo permita, las cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario podrán autorizar para la modificación del contenido de los anexos.

49. *División.*

Como norma general, las divisiones del anexo se adecuarán a las reglas de división del articulado.

i) Disposiciones modificativas. Especificidades

50. *Carácter restrictivo.*

Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.

51. *Tipos.*

Las disposiciones modificativas pueden ser de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.

52. *Restricción de las modificaciones múltiples.*

Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

53. *Título.*

El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar

el diario oficial en el que se han publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. Si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.

La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...».

54. *División.*

Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional.

Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente:

«Artículo tercero. *Modificación del Real Decreto.*

El artículo 2 del Real Decreto ... queda redactado de la siguiente manera:

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; en negrita; sin subrayado ni cursiva; tras la palabra, el ordinal escrito con letras en negrita, seguido de un punto y un espacio; a continuación, el título del artículo en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}.»

55. *Texto marco.*

El texto marco no debe confundirse con el título del artículo. Es el que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc.).

56. *Texto de regulación.*

El texto de regulación es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto.

57. *Modificación simple.*

En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...).

Ejemplos:

a) Artículo único. Modificación del Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008.

El párrafo d) del artículo 5.1 del Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008, queda redactado en los siguientes términos:

«d) Tres representantes del Consorcio «Proexpo Zaragoza 2008.»

b) Artículo primero. Modificación del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

El Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, queda modificado como sigue:

Uno. Los apartados 1 y 2 del artículo 1 quedan redactados del siguiente modo:

«1. Por este real decreto se regulan las medidas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y, en particular, las relativas al potencial de producción contempladas en el Reglamento (CE) n.º 1227/2000 de la Comisión, de 31 de mayo de 2000.

2. Las disposiciones contenidas en este real decreto relativas a plantaciones, regularización de superficies, primas de abandono y reestructuración y reconversión del viñedo serán de aplicación únicamente al viñedo destinado a la producción de uva de vinificación. Las previsiones relativas a las variedades son aplicables a todo tipo de uva. Las disposiciones que se refieren a la regulación del acceso a determinadas medidas contempladas en la organización común del mercado vitivinícola serán de aplicación a los productores de uva de vinificación, así como a las personas físicas o jurídicas, o sus agrupaciones, que procedan a la vinificación de dicha uva o a la elaboración de mosto».

Dos. El apartado 2 del artículo 5 queda redactado del siguiente modo:

«2. Las transferencias de derechos no podrán suponer en ningún caso incremento del potencial productivo vitícola. Si el rendimiento de la parcela que se va a plantar superase en más del cinco por ciento el rendimiento de la parcela de arranque, se efectuará el ajuste correspondiente.

A estos efectos, se tendrán en cuenta los rendimientos medios que figuran en el anexo I. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizará, en su caso, dichos rendimientos medios una vez al año, antes del comienzo de la campaña vitivinícola, de acuerdo con las comunicaciones recibidas por las comunidades autónomas.

No obstante, el cedente podrá presentar un certificado de la comunidad autónoma competente que acredite rendimientos diferentes a los que figuran en el citado anexo, caso en el que podrán ser tenidos en cuenta para realizar el ajuste oportuno».

58. *Modificación múltiple.*

En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo a cada una de ellas. Cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados.

59. *Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos.*

Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir estas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas, o por destinar un capítulo o título de la norma, según proceda, a recoger las modificaciones.

60. *Orden de las modificaciones.*

Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas.

Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna.

61. *Reproducción íntegra de apartados o párrafos.*

En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados.

62. *Alteraciones de la numeración original.*

La inclusión de un nuevo artículo en la disposición original altera la numeración del articulado. Para no cambiarla, podrán utilizarse los adverbios numerales *bis*, *ter* y *quáter*. Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición.

j) Remisiones

63. *Naturaleza.*

Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.

64. *No proliferación.*

Deberá evitarse la proliferación de remisiones.

65. *Uso de la remisión.*

Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad.

66. *Indicación de la remisión.*

La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».

67. *Modo de realización.*

Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

k) Citas

68. *Cita corta y decreciente.*

Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate. (Ejemplo: «de conformidad con el art. 6.2.a).1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...»).

Solo se permitirá la excepción cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, podrá extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación. (Ejemplo: «El segundo párrafo del art. 6.2.a).1.º queda redactado de la siguiente manera:»). No se admitirá la cita ascendente, salvo que afecte a anexos en los que no se siga la división interna prevista en estas directrices.

Ejemplo: «El apartado 8 de la sección 1.ª del capítulo I del anexo A del Real Decreto 1316/1992, de 30 de octubre, por el que se establecen los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, se sustituye por el siguiente texto:».

69. *Economía de cita.*

Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce.

70. *Cita de una serie de artículos.*

Cuando se cite una serie de preceptos, deberá quedar claro cuál es el primero y cuál el último de los citados, mediante el uso de expresiones tales como «ambos inclusive».

71. *Innecesaria mención del diario oficial.*

En las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.

72. *Cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*

La cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española, y no por sinónimos tales como «Norma Suprema», «Norma Fundamental», «Código Político», etc.

Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban.

73. *Cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos.*

La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos:

«...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y normas que la desarrollen.»

«...podrán solicitar del Instituto Nacional de Empleo la adscripción de trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo para trabajos de colaboración social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.»

Se exceptúan de esta regla aquellas normas preconstitucionales todavía en vigor que, por su antigüedad, no pueden adecuarse a los criterios de cita fijados, por lo que deberán citarse por su nombre: «Ley Hipotecaria, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Código Civil, Código de Comercio».

74. *Cita de normas autonómicas.*

A los únicos efectos de la adecuada identificación de estas normas con criterios homogéneos por los órganos de la Administración General del Estado, y sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas para regular el modo de identificar sus normas jurídicas, la cita de leyes autonómicas deberá realizarse del siguiente modo: TIPO, de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.

La cita de decretos legislativos o decretos autonómicos deberá realizarse del siguiente modo: TIPO (completo), del ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos:

«...en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2003, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, ninguna actividad o instalación transmitirá al interior de los locales...»

«De acuerdo con el artículo 1 de los Estatutos de la Universidad Autónoma de Barcelona, aprobados por el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña 237/2003, de 8 de octubre, ...»

75. *Cita de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.*

En el caso de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, la cita se realizará del siguiente modo: TIPO, ÓRGANO, FECHA (día, mes y año) y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos:

«De acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero.1.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2003, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, respecto al ejercicio de la función interventora, la fiscalización previa debe comprobar que la obligación se genera por órgano competente.»

«El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 31 de julio de 2003, por el que se aprueban las tarifas de la promoción “Internet Estival” presentada por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, publicado por la Orden PRE/2474/2003, de 29 de agosto, dispone...»

76. *Cita de órdenes ministeriales.*

En el caso de órdenes ministeriales publicadas en el «Boletín Oficial del Estado», la cita se realizará según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el «Boletín Oficial del Estado», hecho público mediante la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 21 de diciembre de 2001. El resto de órdenes ministeriales se citará del siguiente modo: TIPO, MINISTERIO, FECHA (día, mes y año) y NOMBRE.

Ejemplos:

«El artículo 1 de la Orden APA/3186/2003, de 10 de noviembre, por la que se establecen criterios para la aplicación de las actuaciones previstas en el Real Decreto-ley 5/2003, de 19 de septiembre, y se determina el ámbito territorial de actuación,

dispone que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realizará actuaciones reparadoras en el término municipal...»

«La Orden del Ministerio de Economía, de 29 de junio de 2001, sobre aplicación del gas natural procedente de Argelia, establece en su apartado segundo que la transferencia de la propiedad de gas natural...»

Las citas de órdenes ministeriales no deberán contener referencia alguna a si aquellas se dictan o no por delegación.

77. *Cita de resoluciones.*

Si se trata de resoluciones, la cita se realizará del siguiente modo: TIPO, ÓRGANO, FECHA (día, mes y año) y TÍTULO o RESUMEN DE SU CONTENIDO.

Ejemplo:

«...y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero de la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, de 11 de noviembre de 2003, por la que se hacen públicos los nuevos precios máximos de venta, antes de impuestos, de gases licuados del petróleo por canalización.»

78. *Cita de normativa comunitaria.*

Las normas comunitarias se citarán siguiendo los siguientes modelos:

Reglamento (CE) n.º 1410/2002 de la Comisión, de 1 de agosto de 2002, relativo a una ayuda a la transformación de la caña en jarabe de azúcar o ron agrícola en Madeira.

Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo.

Las decisiones cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad se citarán del siguiente modo:

Decisión 2002/20/CE de la Comisión, de 11 de enero de 2002, que modifica la Decisión 96/606/CE por la que se adoptan las condiciones particulares de importación de los productos de la pesca y de la acuicultura originarios de Uruguay.

Las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo cuya publicación es requisito de aplicabilidad, adoptadas conforme al artículo 189 B del Tratado CE, se citarán así:

Decisión n.º 818/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por el que se adopta el programa «La juventud con Europa» (tercera fase).

79. *Cita de resoluciones judiciales.*

Las sentencias del Tribunal Constitucional deberán citarse del siguiente modo: Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional o STC (sin variación en el plural), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y ASUNTO.

Los fundamentos jurídicos de la sentencia, en caso de que se requieran, se podrán citar mediante las abreviaturas «F.J.» o «FF.JJ.» seguidas del cardinal escrito en cifras.

La identificación de las sentencias de los órganos de la Administración de Justicia (Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, juzgados, etc.), que no estén numeradas, así como la de las providencias o autos, se realizará citando todos sus elementos identificativos: TIPO, ÓRGANO, FECHA (completa) y ASUNTO.

Tanto la fecha de la resolución como el nombre del asunto deberán escribirse entre comas.

80. *Primera cita y citas posteriores.*

La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

81. *Cita del diario oficial.*

La cita de un número del «Boletín Oficial del Estado», de los boletines de las comunidades autónomas y del Diario Oficial de la Unión Europea se realizará del siguiente modo: DENOMINACIÓN DEL DIARIO OFICIAL, NÚMERO y FECHA (día, mes y año).

Ejemplo: «Esta disposición se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 91, de 16 de abril de 2002, fecha en la que...».

II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto

a) Nombramientos y ceses. Ascensos

82. *Nombramientos.*

En los nombramientos debe figurar en primer lugar el cargo para el que se nombra, y no la persona nombrada o designada.

83. *Ceses.*

En los ceses deberá figurar en primer lugar la persona y, posteriormente, el cargo que desempeñaba.

84. *Cese previo al nombramiento.*

Cuando se trate de un nombramiento ligado a un cese, este deberá preceder a aquel.

85. *Un acto, una disposición.*

Cada acto requiere una disposición. No puede emplearse un solo real decreto para nombrar a un alto cargo civil o militar y destituirlo de su actual destino, ni para ascender y nombrar a un alto cargo militar, salvo lo dispuesto en el artículo 13.2, párrafo segundo, de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, para los Jefes de Estado Mayor.

86. *Mención del rango.*

El rango que tiene asignado un determinado cargo deberá figurar en el cuerpo del real decreto, no en su título. No debe utilizarse el real decreto de nombramiento para hacer constar categorías derivadas de precedencias protocolarias.

87. *Circunstancias del cese.*

En el título de los reales decretos de cese no deberá mencionarse el motivo del cese ni el agradecimiento por los servicios prestados, circunstancias que se harán constar, si procede, en el cuerpo del real decreto.

88. *Residencia de los embajadores.*

En el título de los reales decretos por los que se designa o nombra embajador, no se indicará su residencia, circunstancia que se hará constar en el cuerpo del real decreto.

89. *Fórmula promulgatoria.*

En este tipo de real decreto, la fórmula promulgatoria será la siguiente:

«A propuesta del Ministro..... y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

Vengo en nombrar/disponer el cese/designar.....»

b) Condecoraciones

90. *Una disposición por condecorado.*

El otorgamiento de una condecoración a una persona requerirá una disposición individual, por lo que se evitará en lo posible el otorgamiento colectivo de condecoraciones mediante una sola disposición.

c) Reales decretos aprobatorios

Los reales decretos aprobatorios de reglamentos, estatutos, reglamentaciones técnicas, normas, etc., se ajustarán a las siguientes reglas formales:

91. *Título.*

El título del proyecto de real decreto aprobatorio indicará que se trata de un proyecto de esta naturaleza, de acuerdo con el siguiente modelo: «Real Decreto por el que se aprueba/aprueban...».

92. *Parte expositiva.*

En caso de que los estatutos o el reglamento aprobados tengan parte expositiva, esta no se titulará.

93. *Artículo único.*

El proyecto contendrá un artículo único, que se titulará «Aprobación del Reglamento», «Aprobación de los Estatutos»..., y su contenido se ajustará al siguiente modelo:

«Se aprueba/n el Reglamento/los Estatutos de..., cuyo texto se incluye a continuación.»

94. *Parte final.*

La parte final figurará, como norma general, en el cuerpo del real decreto aprobatorio.

III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos

Se aplicarán analógicamente a los acuerdos las directrices de forma y estructura previstas en los capítulos anteriores, con las siguientes especificidades:

a) Título

95. *Identificación del tipo de disposición.*

El título se iniciará siempre con la identificación del tipo de disposición y el órgano del que emana: «Acuerdo del Consejo de Ministros», «Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para/de...».

96. *Nominación.*

El nombre del acuerdo es la parte del título que indica su contenido y objeto, la que permite identificarlo y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa, y no deberá contener más información de la estrictamente necesaria para su correcta identificación. En el caso de tratarse de un acuerdo modificativo, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo del acuerdo modificado. La cláusula utilizada será la siguiente: «Acuerdo del Consejo de Ministros... por el que se modifica...».

b) Parte expositiva

97. *Posibilidad de inclusión.*

Los acuerdos podrán incluir una parte expositiva, que no se titulará. Según el modelo de acuerdo que se eleve a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno, la parte expositiva contendrá una parte referida a los trámites preceptivos.

98. *Fórmula de cierre.*

En los acuerdos, la fórmula de cierre de la parte expositiva será la siguiente:

«En su virtud, a propuesta de....., el Consejo de Ministros/la Comisión Delegada, en su reunión del día...., ACUERDA:»

c) Parte dispositiva

99. *Modelos de acuerdo.*

Dada la gran variedad de acuerdos aprobados por los órganos colegiados del Gobierno, la parte dispositiva no puede sistematizarse del mismo modo que en el caso de las disposiciones previstas en el capítulo II de estas directrices. Sin embargo, los acuerdos sí deberán adaptarse a los dos modelos previstos: extracto de expediente y acuerdo extenso.

El modelo denominado «extracto de expediente» se estructurará en tres partes diferenciadas: exposición resumida del procedimiento seguido para la adopción de la resolución final adoptada por el Consejo de Ministros o la Comisión Delegada que corresponda; concreción de la propuesta presentada para su aprobación, y enumeración de los dictámenes y trámites preceptivos evacuados en el curso del procedimiento. En este modelo podrán plasmarse las firmas de los órganos administrativos que han dado aprobación a la propuesta para elevarla al conocimiento y aprobación de los órganos superiores hasta su aprobación final.

El modelo denominado «acuerdo extenso» no sujeta a ningún tipo de estructura preestablecida la expresión de su contenido.

100. *División.*

La parte dispositiva de los acuerdos tratará de ajustarse a la división en apartados numerados con ordinales escritos en letra: primero, segundo, tercero..., salvo en el caso de que conste de un solo apartado; en tal caso, no se identificará.

Cuando existan varias subdivisiones de un apartado, se seguirá en lo posible lo dispuesto en las directrices 31 a 33, ambas inclusive.

IV. Criterios lingüísticos generales

101. *Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.*

El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.

Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido.

Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto.

La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales («fiel» en fiel reflejo, «claro» en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). En esa misma línea, se evitará el uso de formas de pasiva para aquellos casos en que el español tiene en las oraciones activas o en la pasiva con «se» su forma más adecuada de expresión: «Los solicitantes rellenarán las solicitudes con letras mayúsculas», y no «serán rellenadas las solicitudes con letras mayúsculas por los solicitantes».

El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general: hacer una queja o hacer un expediente, en vez de formular una queja o incoar un expediente; o cuando se abusa de comodines léxicos difundidos: paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente, medidas.

102. *Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.*

La redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas.

La Subsecretaría de la Presidencia, con la colaboración de la Real Academia Española, elaborará unas instrucciones complementarias de tipo práctico que ayuden a aplicar los criterios lingüísticos generales en disposiciones y normas oficiales. Dichas instrucciones formarán parte integrante de estas directrices.

V. Apéndices

a) **Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos. El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible.**

Las letras mayúsculas deben acentuarse gráficamente siempre que lo exijan las reglas de acentuación.

Además de cumplir las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española, en la cita de disposiciones se seguirán las siguientes recomendaciones, atendiendo a la especial naturaleza del lenguaje jurídico-administrativo:

1.º Se escribirá con mayúscula inicial el tipo de disposición cuando sea citada como tal y con su denominación oficial completa o abreviada:

«... de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.»

«... de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal...»

«Real Decreto 1202/2002, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, circulación y comercio del pan y panes especiales, aprobada por el Real Decreto 1137/1984, de 28 de marzo.»

«Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de febrero de 2002, por el que no se admite a trámite la solicitud, formulada por don....., de revisión de oficio del proceso selectivo convocado por Orden del Ministerio del Interior, de xx de xxxxx de xxxx,

por la que se convocó concurso para la contratación temporal de personal laboral en el ámbito de la Subsecretaría del departamento.»

2.º No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición:

«El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.»

«... tal y como se dispone en el artículo 4 de esta ley...»

«... que deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante real decreto.»

«El Consejo de Ministros aprobó, el 22 de noviembre de 2002, el Acuerdo en homenaje a las víctimas del 11 de septiembre de 2001. Dicho acuerdo fue elevado al Consejo a propuesta del Presidente del Gobierno y...»

3.º Como regla general, se propone que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula, aunque se admitirán excepciones cuando se valore la existencia de las siguientes circunstancias:

1.^a Breve extensión del título (Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas).

2.^a Regulación completa de la materia (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).

3.^a Regulación de órganos constitucionales y grandes referentes legislativos del ordenamiento (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, de Régimen Electoral General; Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

4.º La parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro.

b) Uso específico de siglas

El uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación.

c) Denominaciones oficiales

Países.

La cita de un país deberá hacerse mediante su denominación usual (Alemania, Francia, Reino Unido, China, España) o mediante la denominación oficial, cuando

proceda (República Federal de Alemania, República Francesa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Popular de China, Reino de España).

Comunidades autónomas.

La denominación oficial de las comunidades autónomas españolas y ciudades con Estatuto de Autonomía es la siguiente, por orden de aprobación de sus Estatutos:

- Comunidad Autónoma del País Vasco o de Euskadi.
- Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Comunidad Autónoma de Galicia.
- Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Comunidad Valenciana.
- Comunidad Autónoma de Aragón.
- Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Comunidad Autónoma de Canarias.
- Comunidad Foral de Navarra.
- Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Comunidad de Madrid.
- Comunidad de Castilla y León.
- Ciudad de Ceuta.
- Ciudad de Melilla.

Instituciones básicas de las comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma del País Vasco o de Euskadi: Parlamento Vasco, Gobierno Vasco y Presidente o Lehendakari.

Comunidad Autónoma de Cataluña: las instituciones de autogobierno forman la Generalidad de Cataluña, que integra el Parlamento, el Consejo Ejecutivo o Gobierno y el Presidente de la Generalidad.

Comunidad Autónoma de Galicia: Parlamento de Galicia, Junta de Galicia y Presidente de la Junta.

Comunidad Autónoma de Andalucía: las instituciones de autogobierno forman la Junta de Andalucía, que integra el Parlamento de Andalucía, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: la Junta General del Principado de Asturias, el Consejo de Gobierno y el Presidente del Principado.

Comunidad Autónoma de Cantabria: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma de La Rioja: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente.

Comunidad Valenciana: las instituciones de autogobierno forman la Generalidad Valenciana, que integra las Cortes Valencianas o «Corts», el Gobierno valenciano o «Consell» y el Presidente de la Generalidad Valenciana.

Comunidad Autónoma de Aragón: las Cortes de Aragón, la Diputación General de Aragón, el Presidente de la Diputación General de Aragón y el Justicia de Aragón.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: las instituciones de autogobierno forman la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que integra las Cortes de Castilla-La Mancha, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Comunidad Autónoma de Canarias: el Parlamento de Canarias, el Gobierno de Canarias y el Presidente del Gobierno de Canarias.

Comunidad Foral de Navarra: el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y el Presidente del Gobierno de Navarra o de la Diputación Foral.

Comunidad Autónoma de Extremadura: la Asamblea, la Junta y el Presidente de la Junta de Extremadura.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de las Illes Balears.

Comunidad de Madrid: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad de Madrid.

Comunidad de Castilla y León: las Cortes de Castilla y León, la Junta de Castilla y León y el Presidente de la Junta de Castilla y León.

Ciudad de Ceuta: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Ciudad de Ceuta.

Ciudad de Melilla: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Ciudad de Melilla.

Provincias.

Las provincias españolas deberán ser citadas con la denominación oficial que el ordenamiento jurídico determina. Atendiendo a los casos que pueden generar más confusión, se citan los siguientes:

A Coruña; Ourense; Asturias (no Principado de Asturias); Illes Balears; Las Palmas; Santa Cruz de Tenerife; Cantabria; Girona; Lleida; Alacant/Alicante; Castelló/Castellón; València/Valencia (que deberán citarse con ambas denominaciones unidas mediante barra inclinada); Madrid; Murcia; Navarra; La Rioja.

En el caso de las tres provincias vascas, estas conservan su denominación oficial en castellano como tales provincias, pero cuando se hace referencia a ellas en tanto que Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus denominaciones son Álava o Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.

Islas.

Las islas se agrupan, a efectos administrativos, en las siguientes unidades:

- a) En la provincia de las Illes Balears, tres islas: Mallorca, Menorca e «Ibiza y Formentera».
- b) En la provincia de Las Palmas, tres islas: Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura.
- c) En la provincia de Santa Cruz de Tenerife, cuatro islas: Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro.

Municipios.

Para la denominación oficial de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades, comarcas, etc., se estará a lo dispuesto en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas.

Organismos oficiales.

Deberá velarse por la adecuada denominación de los organismos oficiales, que deberán ser citados con su denominación completa.

3. LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO (EXTRACTO: ARTS. 5, 8, 9, Y EL TÍTULO V. DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO –ARTS. 22 A 28–)

(...)

Artículo 5. *Del Consejo de Ministros*¹.

1. Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.

¹ Se modifica el apartado 2, con efectos desde el 3 de abril de 2025, por la disposición final 11.1 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.
Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.

j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.

k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

2. A las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales válidamente celebrados por España.

3. Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

(...)

Artículo 8. *De la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*².

1. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos Ministeriales.

Asistirá igualmente el Abogado General del Estado y aquellos altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente por razón de la materia de que se trate.

2. La Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia. En caso de ausencia del Presidente de la Comisión, la presidencia recaerá en el Ministro que corresponda según el orden de precedencia de los Departamentos ministeriales. No se entenderá por ausencia la interrupción transitoria en la asistencia a la reunión de la Comisión. En ese caso, las funciones que pudieran corresponder al Presidente serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente, de conformidad con el orden de precedencia de los distintos Departamentos ministeriales.

3. La Secretaría de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios será ejercida por el Subsecretario de la Presidencia. En caso de ausencia, vacante o enfermedad, actuará como Secretario el Director del Secretariado del Gobierno.

4. Las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios serán reservadas. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

² Se añade el apartado 6 por el artículo 221.1 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio. Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

5. Corresponde a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios:

a) El examen de todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, excepto los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros.

b) El análisis o discusión de aquellos asuntos que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, afecten a varios Ministerios y sean sometidos a la Comisión por su presidente.

6. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios podrá celebrar sesiones, deliberar y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que los miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones.

Artículo 9. *Del Secretariado del Gobierno*³.

1. El Secretariado del Gobierno, como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ejercerá las siguientes funciones:

- a) La asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros.
- b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.
- c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- e) Velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno.
- f) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Asimismo, el Secretariado del Gobierno, como órgano de asistencia al Ministro de la Presidencia, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Los trámites relativos a la sanción y promulgación real de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y la expedición de los Reales Decretos.

³ Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

b) La tramitación de los actos y disposiciones del Rey cuyo refrendo corresponde al Presidente del Gobierno.

c) La tramitación de los actos y disposiciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la competencia del Presidente del Gobierno.

3. El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tal como se prevea en el Real Decreto de estructura de ese Ministerio. El Director del Secretariado del Gobierno ejercerá la secretaría adjunta de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

4. De conformidad con las funciones que tiene atribuidas y de acuerdo con las normas que rigen la elaboración de las disposiciones de carácter general, el Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la aprobación de las instrucciones que han de seguirse para la tramitación de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno y los demás previstos en el apartado segundo de este artículo. Las instrucciones preverán expresamente la forma de documentar las propuestas y acuerdos adoptados por medios electrónicos, que deberán asegurar la identidad de los órganos intervinientes y la fehaciencia del contenido.

(...)

TÍTULO V

De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno⁴

Artículo 22. *Del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno⁵.*

El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título.

Artículo 23. *Disposiciones de entrada en vigor⁶.*

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a

⁴ Se modifica la rúbrica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

⁵ Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Se modifica el apartado 2 por el artículo 1 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre.

⁶ Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

Artículo 24. De la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros⁷.

1. Las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:

- a) Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución.
- b) Reales Decretos del Presidente del Gobierno, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
- c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.
- d) Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
- e) Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.
- f) Órdenes Ministeriales, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

2. Los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía:

- 1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.
- 2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

⁷ Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Se añade un párrafo al apartado 1 b) por el artículo 2 d la Ley 30/2003, de 13 de octubre.

Artículo 25. *Plan Anual Normativo*⁸.

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

3. Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

4. El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril.

Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan.

Artículo 26. *Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*⁹.

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opi-

⁸ Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

⁹ Se modifica el apartado 2, con efectos desde el 3 de abril de 2025, por la disposición final 11.2 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero. Ref. BOE-A-2025-76.

Se modifica el apartado 5 por la disposición final 8 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre.

Se añade la letra h) al apartado 3 por la disposición final 5 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo.

Se modifica, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

nión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
- b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica.
- d) Cuando la propuesta no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.
- e) Cuando la propuesta regule aspectos parciales de una materia.
- f) Cuando se acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas, en los términos previstos en el artículo 27.2.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias.

Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

h) Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo estos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública una vez emitidos el resto de informes que conformen el expediente, a excepción en su caso del dictamen del Consejo de Estado, y antes de ser sometida al órgano competente para promulgarla. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud y de los textos definitivos de la propuesta no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Política Territorial cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7. Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de

diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

*Artículo 27. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado*¹⁰.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

¹⁰ Se añade, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

Artículo 28. *Informe anual de evaluación*¹¹.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso:

a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

¹¹ Se añade, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.

c) La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

(...)

4. LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (EXTRACTO: TÍTULO VI. DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y DE LA POTESTAD PARA DICTAR REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES –ARTS. 127 A 133–)

(...)

TÍTULO VI

De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

Artículo 127. *Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley.*

El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar reales decretos-leyes y reales decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a aquéllas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Artículo 128. *Potestad reglamentaria.*

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad

con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Artículo 129. *Principios de buena regulación*¹.

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

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

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

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

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán

¹ Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del f.j. 7 b), salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, y la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos destacados en negrita del párrafo tercero del apartado 4, por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo.

ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

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

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

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

Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación².

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

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

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

² Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del f.j. 7 b) por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo.

Artículo 131. *Publicidad de las normas.*

Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

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

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

Artículo 132. *Planificación normativa*³.

1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Artículo 133. *Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*⁴.

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

³ Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del f.j. 7 b) y 7 c) por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo.

⁴ Se declara contrario al orden constitucional de competencias en los términos del f.j. 7 b) y, salvo el inciso de su apartado primero «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y el primer párrafo de su apartado 4, en los términos del f.j. 7 c), por Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

(...)

5. LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO (EXTRACTO: DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. MODIFICACIÓN DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO)

(...)

Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, queda modificada en los siguientes términos:

(...)

6. REAL DECRETO 286/2017, DE 24 DE MARZO, POR EL QUE SE REGULAN EL PLAN ANUAL NORMATIVO Y EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SE CREA LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA

El artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contempla la aprobación por el Gobierno de un plan normativo de carácter anual, que recogerá las iniciativas reglamentarias o legislativas que habrán de ser elevadas cada año al Consejo de Ministros para su aprobación.

El citado precepto encomienda la coordinación del Plan al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, con objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Plan debe ser aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril del año anterior a su vigencia, a propuesta de la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y publicado en el Portal de la Transparencia, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Plan Anual Normativo debe identificar, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y a las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

Por otra parte, el artículo 28 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, encomienda al Consejo de Ministros la aprobación, antes del 30 de abril de cada año, de un informe anual, en el que se analizará la actividad normativa de la Administración General del Estado en relación con las previsiones del Plan Anual, y se reflejarán los resultados de la aplicación de las normas aprobadas en años precedentes.

El presente real decreto desarrolla estas previsiones legales, regulando el proceso de elaboración del Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa, y estableciendo los criterios para determinar las normas que deben ser objeto de evaluación, una vez aprobadas.

Con objeto de facilitar la necesaria participación de todos los Departamentos ministeriales en el proceso de planificación y evaluación normativa, se constituye una junta interministerial, bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, constituida por las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas, unidades que aportarán su experiencia profesional en el ámbito de la producción normativa, además de su respectiva especialización sectorial. Este órgano se denominará Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, con la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de marzo de 2017,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

El presente real decreto tiene por objeto la regulación del Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, así como la creación de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

Artículo 2. *Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado.*

1. El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación.

2. El proyecto de Plan Anual Normativo será elaborado, a partir de las iniciativas de los distintos Departamentos ministeriales, por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. La persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará dicho proyecto al Consejo de Ministros para su aprobación antes del día 30 de abril del año anterior a su vigencia.

3. Los departamentos ministeriales remitirán a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, las iniciativas normativas que deseen incorporar al Plan Anual Normativo, utilizando al efecto el modelo de información aprobado por Orden de la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. En dicho modelo, propondrán a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa la inclusión o no de cada proyecto normativo

entre aquellos que deben ser objeto de evaluación posterior, justificándolo adecuadamente conforme a los criterios establecidos en el artículo 3.1.

4. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las personas titulares de los Departamentos ministeriales podrán elevar al Consejo de Ministros para su aprobación propuestas normativas que no figuren en el Plan Anual, justificándolo adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, la Memoria indicará si la norma debe someterse a evaluación «ex post», así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

6. Sólo en circunstancias especiales, que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de la formación de un nuevo Gobierno, los Departamentos ministeriales podrán solicitar a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que proponga al Consejo de Ministros la modificación del Plan Anual Normativo, previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

Artículo 3. *Evaluación normativa.*

1. El Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado.
- b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.
- c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales.
- d) Conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas.
- e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.
- f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.
- g) Impacto relevante por razón de género.
- h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.

2. Los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso:

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.

c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

3. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo sobre el borrador de informe de evaluación, a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo también a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

4. Los Departamentos ministeriales remitirán a la persona que ejerza las funciones de Secretaría de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, un informe en el que se recojan:

a) Los resultados de los procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente.

b) Las razones justificativas de los eventuales incumplimientos del Plan Anual Normativo del año anterior.

Artículo 4. *Informe Anual de Evaluación Normativa.*

1. La Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, en el que se reflejará el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En dicho informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 3, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva memoria, hayan sido evaluadas en el ejercicio anterior. El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

3. La persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril de cada año.

4. Una vez aprobado, el Informe Anual de Evaluación Normativa se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

Artículo 5. *Creación de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.*

Se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa como órgano colegiado, de carácter interministerial, adscrito a la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, competente para elaborar los proyectos de Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa.

Artículo 6. *Composición de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.*

1. La composición de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa es la siguiente:

- a) Presidente: La persona titular de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.
- b) Vicepresidente: La persona titular de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.
- c) Vocales: Las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los restantes Departamentos ministeriales, así como un representante de la Oficina Económica del Presidente, con rango de Director General.
- d) Secretario: La persona titular de la Vicesecretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

2. A las reuniones de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa podrá asistir, con voz pero sin voto, a requerimiento de la persona titular de la Presidencia de la Junta, la persona titular del órgano encargado de asegurar la coordinación y calidad normativa conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Asimismo, a requerimiento de la persona titular de la Presidencia de la Junta, podrán ser convocadas las personas titulares de otros órganos directivos de la Administración General del Estado, especialmente los de aquellos con competencias en materia presupuestaria, de política económica, de Unión Europea y de Administraciones Territoriales.

Artículo 7. *Competencias de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.*

Corresponde a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa:

- a) Elaborar el proyecto de Plan Anual Normativo, para su elevación al Consejo de Ministros por la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. En el proyecto de Plan se indicarán las normas que serán objeto de evaluación posterior.

b) Elaborar el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, para su elevación al Consejo de Ministros por la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

c) Proponer criterios generales en materia de planificación y evaluación normativa de la Administración General del Estado.

Artículo 8. *Secretaría de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.*

Corresponde a la persona que ejerza las funciones de Secretaría de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa:

a) Preparar, a partir de las previsiones de los distintos Departamentos ministeriales, el proyecto de Plan Anual Normativo, para su elaboración definitiva por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

b) Preparar, a partir de los informes remitidos por los Departamentos ministeriales, el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, para su elaboración definitiva por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

c) Prestar asistencia técnica a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

d) Levantar las actas de las reuniones de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

e) Instar la publicación del Plan Anual Normativo en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

f) Cuantas otras funciones sean inherentes a la Secretaría de la Junta.

Artículo 9. *Régimen de funcionamiento.*

Además de por lo previsto en el presente real decreto, la Junta de Planificación y Evaluación Normativa se regirá, en cuanto a su funcionamiento, por lo dispuesto sobre órganos colegiados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Disposición adicional única. *No incremento del gasto público.*

El funcionamiento de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa no supondrá incremento del gasto público, ni sus miembros percibirán retribución por el ejercicio de sus funciones como miembros de dicho órgano. Su creación y funcionamiento se atenderán con los medios personales, técnicos y presupuestarios asignados al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Disposición transitoria única. *Remisión de iniciativas normativas.*

El primer Plan Anual Normativo que se elabore tras la entrada en vigor de este real decreto no estará sujeto al plazo previsto en el artículo 2 para la remisión de las iniciativas normativas por los Departamentos ministeriales.

Disposición final primera. *Habilitación normativa.*

Se faculta a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 24 de marzo de 2017.

FELIPE R.

La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia
y para las Administraciones Territoriales,

SORAYA SÁENZ DE SANTAMARÍA ANTÓN

7. REAL DECRETO 931/2017, DE 27 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULA LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Uno de los grandes retos de la política regulatoria es el de elaborar una normativa eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social. Para avanzar en esta dirección la regulación ha de ser cada vez más simple y clara, y el cumplimiento de las normas debe ser lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

En este sentido, ya en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea», la Comisión recomendaba que todos los Estados miembros estableciesen estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

De acuerdo con estos objetivos, se han ido aprobando en los últimos años un conjunto de medidas para impulsar la mejora de la regulación y la actuación de la Administración, entre ellas, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, en adelante Guía Metodológica.

Actualmente, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) defienden una regulación inteligente que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo la evaluación *ex ante*, a través de las memorias del análisis de impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo.

La OCDE, en su Recomendación sobre política normativa y gobernanza de 2012 y en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to

Continuous Improvement», insiste en la idea de incluir la evaluación de impacto regulatorio en las etapas iniciales del proceso de diseño de políticas públicas y formulación de propuestas normativas. Dicha Organización recomienda identificar los objetivos de la política pública, evaluar si la normativa es necesaria, cómo puede ser más eficaz y eficiente para lograr dichos objetivos, y considerar alternativas y ventajas de los distintos enfoques para identificar el más adecuado.

Esta es la línea que ha continuado la Comisión Europea con la publicación de un «Paquete de Mejora Normativa» o «Better Regulation Package», el 19 de mayo del 2015, que refleja la situación actual y las perspectivas de la política de mejora normativa en la Unión Europea e incluye una serie de herramientas para seguir avanzando en la misma.

La mejora de la regulación ha sido, y sigue siendo, una de las prioridades de los países de nuestro entorno y de España. Tanto el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, como la Guía Metodológica han constituido, sin duda, un hito decisivo en la mejora de la calidad de las normas y han permitido asentar en la cultura administrativa la importancia del análisis y evaluación *ex ante* de los impactos, como instrumento indispensable en toda política regulatoria.

Sin embargo, durante estos últimos años se han producido distintos cambios normativos que hacen necesaria su derogación y la aprobación de un nuevo real decreto adaptado a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que incluye una modificación *ad hoc* de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Uno de los objetivos de las leyes indicadas es asegurar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizando de modo adecuado la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas, reforzando la seguridad jurídica y la evaluación periódica del ordenamiento jurídico. Es vocación del presente real decreto desarrollar estas previsiones legales, con importantes aspectos novedosos como el estudio del engarce con el derecho de la Unión Europea en el análisis jurídico, el estudio sobre la unidad de mercado y la competitividad y la realización del Test PYME.

Con esta finalidad, el real decreto se compone de tres artículos que profundizan en la estructura y el contenido de las memorias del análisis de impacto normativo, de acuerdo con lo previsto en las nuevas leyes. Incluye un apartado relativo a la forma en la que se realizará la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma, o evaluación *ex post*. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, señala que el Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, señalándose en el artículo 28.2 que dicha evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la memoria del análisis de impacto normativo. Asimismo, se mantiene la posibilidad de elaborar memorias abreviadas cuando concurren las circunstancias previstas en este real decreto.

También componen este real decreto cuatro disposiciones adicionales, relativas, respectivamente, al mandato de adaptación de la Guía Metodológica, las previsiones específicas referidas al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, al impacto por razón de género en los proyectos de Planes de especial relevancia y al no incremento de los gastos de personal. Finalmente, se incluyen una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final relativa a su entrada en vigor.

El presente real decreto es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que, mediante el análisis de los efectos previsibles de los proyectos normativos, contribuye al objetivo de interés general de asegurar la calidad de las normas. Es acorde también con el principio de proporcionalidad, al ser el medio más adecuado para cumplir estos objetivos y con el principio de seguridad jurídica al quedar engarzado con el ordenamiento jurídico. Asimismo, cumple con el principio de transparencia, dado que busca fomentar el conocimiento general de estos instrumentos. Por último, es coherente con el principio de eficiencia siendo una norma que, entre sus objetivos, incluye la reducción de cargas administrativas.

El presente real decreto se dicta en virtud de la habilitación para el desarrollo normativo que establecen, respectivamente, la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y la disposición final sexta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, del Ministro de Hacienda y Función Pública, del Ministro de Economía, Industria y Competitividad, y de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de octubre de 2017,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

El presente real decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias.

Artículo 2. *Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo*¹.

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta de norma que en todo caso incluirá:

1.º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.

2.º Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

3.º Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.

4.º Asimismo, cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo, regulado en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, será necesario justificar este hecho en la memoria.

b) Contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma.

En el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando en materia de procedimiento administrativo mediante norma con rango de ley se establezcan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la referida ley, la memoria justificará su inclusión indicando los motivos por los que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento. Dichos trámites deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a

¹ Se modifican las letras d).2 y g) del apartado 1 por la disposición final 3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

los fines perseguidos por la propuesta. Asimismo, se justificará en la memoria cuando reglamentariamente se establezcan especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida.

Igualmente, deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el supuesto de que la entrada en vigor de las normas se apartara de la regla prevista en el citado artículo.

Asimismo, la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, deberá explicarse en la memoria. Se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto.

c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.

d) Impacto económico y presupuestario:

1.º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica.

2.º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias.

f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su

contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma.

h) Análisis sobre coste-beneficio: con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:

1.º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

2.º La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto. Deberá ponerse de manifiesto expresamente en la memoria y justificarse la reducción de los plazos de audiencia e información pública, o la omisión de dicho trámite conforme a lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

3.º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma.

4.º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, la memoria mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

j) Evaluación *ex post* que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. A estos efectos, se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

2. El Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas.

3. Para la realización y estructuración de la memoria del análisis de impacto normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica. En todo caso, se incluirá al principio de la Memoria una ficha con el resumen ejecutivo de la misma, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera de este real decreto.

Artículo 3. *Memoria abreviada.*

1. Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada. Será preceptiva su presentación, también, en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos leyes, conforme a lo establecido en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

2. La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo anterior. A este respecto la Guía Metodológica incluirá indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada.

3. El órgano u órganos proponentes deberán justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada.

Disposición adicional primera. *Adaptación de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.*

1. A propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de Hacienda y Función Pública, de Economía, Industria y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación en forma de Acuerdo, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto, una adaptación de la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

2. En tanto no se apruebe la adaptación de la Guía a la que se hace referencia en el apartado anterior, continuará aplicándose la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Disposición adicional segunda. *Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

La documentación que deberá acompañar al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado será la establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Anualmente, en la Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género.

Disposición adicional tercera. *Informe sobre el impacto por razón de género en los proyectos de planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y en las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público.*

Las previsiones de este real decreto relativas al informe sobre el impacto por razón de género serán también aplicables a los proyectos de planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y a las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público, en los términos establecidos en los artículos 19 y 55 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Disposición adicional cuarta. *No incremento de gastos de personal.*

Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal.

Disposición transitoria única. *Proyectos normativos en tramitación.*

El presente real decreto no será de aplicación para aquellos proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Queda derogado el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

Este real decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 27 de octubre de 2017.

FELIPE R.

La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia
y para las Administraciones Territoriales,

SORAYA SÁENZ DE SANTAMARÍA ANTÓN

8. REAL DECRETO 1081/2017, DE 29 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha modificado el título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que trata de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de dicho órgano constitucional, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Siguiendo la línea marcada por las principales instituciones internacionales, España ha venido realizando un esfuerzo importante para incorporar al ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación. Durante las últimas dos décadas, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en las estrategias de mejora del entorno normativo, identificadas como «Better regulation» y «Smart regulation». En el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cabe citar la «Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental» del año 1995, y la «Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza» del año 2012. En el ámbito de la Unión Europea, es reseñable el «Paquete de Mejora Normativa de 2015», que, además de completar y reformular algunos de los principios de calidad normativa recogidos en las iniciativas «Legislar Mejor» de 2005 y «Normativa inteligente en la Unión Europea» de 2010, añade algunos principios nuevos, como son la evaluación a posteriori de la legislación, la participación de las partes interesadas y la mejora del acceso electrónico al conjunto de la legislación de la UE; y el Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación, («Regulatory Fitness and Performance Program» o REFIT), que contiene diversas propuestas dirigidas a integrar el «Programa Europeo de Reducción de Cargas» («Administrative Burden Reduction») con los objetivos de calidad normativa, especialmente en lo referente a las PYMES.

Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo

regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos, empresas y otras partes interesadas en los procesos de elaboración normativa, a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquéllos a quienes concierne y afecta.

España ha realizado múltiples avances en programas de mejora de la legislación, en el marco de la política europea en la materia. En el ordenamiento jurídico español, cabe destacar los avances en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de actividades económicas, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Sin olvidar los principios incorporados a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Más recientemente, el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter de normativa estatal básica, unifica los principios de buena regulación, ordena el proceso de elaboración de normas con unas fases comunes a todas las Administraciones y refuerza la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa. Simultáneamente, la señalada modificación del Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, aporta, en el ámbito de la Administración General del Estado, la previsión de que el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales analice las propuestas normativas que vayan a someterse a la aprobación del Consejo de Ministros.

De este modo, tras la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de la modificación del título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativo a la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, cabe decir que, por un lado, el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias ha hecho suyos los principios de buena regulación (comprendiendo los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia) y una serie de medidas para dar un impulso definitivo a la mejora de la calidad normativa (consulta pública previa, elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo); y, por otro, en cuanto a la organización, prevé, como novedades más destacadas, por un lado, la elaboración de un Plan Anual Normativo y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas y, por otro, la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales para asegurar la calidad normativa.

En efecto, respecto a esto último, con el fin de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de diversos aspectos de los proyectos normativos que hayan de elevarse al Consejo de Ministros evaluando, entre otras cuestiones, la calidad técnica, la congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas o la posible extralimitación en la transposición de Derecho de la Unión Europea.

El artículo 26.9 prevé, en su último párrafo, la aprobación de una norma reglamentaria que determine la composición del órgano que se encargará de realizar estas funciones, así como su modo de intervención en el procedimiento. Dicho órgano fue creado por el Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, con la denominación de Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. El presente real decreto tiene por objeto establecer su régimen de funcionamiento, incluido el modo de intervención en el procedimiento de elaboración normativa.

Bajo la dependencia del Subsecretario de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, la Oficina contará con un Director, con rango de subdirector general, y se organizará en dos ámbitos funcionales diferenciados, uno dedicado al análisis de Normativa General y otro al de Normativa Económica y Social.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, con la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 29 de diciembre de 2017,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

1. El presente real decreto tiene por objeto establecer el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, órgano de la Administración General del Estado encargado de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

2. La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa depende de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y tiene rango de Subdirección General.

Artículo 2. *Funciones.*

1. La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa será el órgano encargado de emitir el informe en el que se analizarán los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario.

2. El informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa analizará los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y, en particular:

a) Valorará la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto.

b) Examinará la congruencia de la iniciativa con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que se vayan a elaborar de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, evitando posibles duplicidades y contradicciones.

c) Determinará la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) Evaluará el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y si cumple con lo exigido en su normativa reguladora, valorando especialmente la suficiencia de los análisis de impacto recogidos y de la sistemática prevista para la evaluación *ex post* de la iniciativa.

e) Comprobará que el contenido de las partes expositiva y dispositiva de la propuesta es conforme con los principios y reglas establecidos en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

f) Analizará el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado, así como con las recomendaciones emanadas en esta materia de las instituciones de la Unión Europea y de la OCDE.

g) Evaluará que la iniciativa normativa cumple con las obligaciones de transposición del Derecho de la Unión Europea y su posible extralimitación respecto del contenido de la norma comunitaria que transponga al derecho interno.

Artículo 3. *Director.*

Corresponden al Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, con nivel de subdirector general, las siguientes funciones:

a) Planificar y dirigir la actividad de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

b) Aprobar los informes elaborados por la Oficina, bajo la superior dirección del titular de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

c) Asistir a las reuniones de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, prevista en la normativa reguladora del Plan Anual Normativo, a requerimiento del Presidente de dicha Junta.

d) Coordinar la labor de la Oficina con la actividad normativa de los departamentos ministeriales y los organismos públicos dependientes o vinculados a ellos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

e) Promover la celebración de acuerdos con otras entidades, públicas y privadas, en el ámbito de las funciones que la Oficina tiene atribuidas.

f) Dirigir la elaboración de la memoria anual de la actividad de la Oficina, que será elevada al Ministro de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales

por el titular de la Subsecretaría del departamento, y promover su publicación en el portal web de dicho ministerio.

Artículo 4. *Organización interna de la Oficina.*

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa se organiza en dos ámbitos funcionales:

- a) Normativa General, unidad que examinará los proyectos de disposiciones en los siguientes ámbitos: Político-institucional, internacional, administración de Justicia, seguridad y defensa, educación, cultura, medio ambiente, agenda digital, sanidad, servicios sociales e igualdad.
- b) Normativa Económica y Social, unidad que examinará los proyectos de disposiciones en los siguientes ámbitos: Economía, regulación de los sectores económicos, sistema financiero, presupuesto, mercado de trabajo, seguridad social e infraestructuras públicas.

En caso de no resultar clara la asignación de un proyecto a uno de los ámbitos funcionales, será la unidad de normativa general la que conozca del mismo.

Artículo 5. *Personal de la Oficina.*

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa contará con el personal que se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo, que contemplará para cada puesto la formación específica exigible.

Artículo 6. *Colaboración externa.*

La Oficina podrá contar con el asesoramiento cualificado en determinadas disciplinas, si así se estima necesario. En particular, podrá solicitar la colaboración, en las materias propias de sus respectivas competencias, de la Comisión General de Codificación, a través del Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia, Vicepresidente de la Comisión General de Codificación; del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a través de su Director; y de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado. Esta colaboración externa tendrá carácter auxiliar o de apoyo en la elaboración de los informes y del resto de actuaciones que corresponden a la Oficina.

Artículo 7. *Procedimiento de emisión del informe.*

1. Los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas solicitarán el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, remitiendo el texto del proyecto, y acompañando la memoria del análisis de impacto normativo y la documentación que estimen necesaria para su correcta valoración.

2. La solicitud de informe se realizará una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. El informe de la Oficina será previo a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

3. La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa podrá recabar de los departamentos ministeriales y de sus organismos adscritos cuanta información precise para realizar su análisis, tanto de la propuesta normativa como de la memoria del análisis de impacto normativo.

4. Todas las relaciones y comunicaciones entre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y los departamentos ministeriales y sus organismos adscritos se articularán a través de las Secretarías Generales Técnicas.

5. La Oficina elaborará el informe en el plazo de 15 días y lo remitirá al Ministerio competente a través de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, excepto en el caso de los reales decretos-leyes, que lo emitirá en 5 días. Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

6. En el informe se valorarán todos los aspectos previstos en el artículo 2, y se realizarán las consideraciones, recomendaciones u observaciones que, en su caso, se estimen convenientes.

7. El informe no tendrá carácter vinculante, si bien el Ministerio proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. En caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la memoria del análisis de impacto normativo.

Artículo 8. *Memoria anual.*

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa elaborará una memoria anual de su actividad, que será elevada por el titular de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales al titular del mismo departamento, y publicada en el portal web del Ministerio antes del 30 de abril de cada año.

Disposición adicional primera. *Gestión electrónica.*

El Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales desarrollará un sistema de información que posibilite una comunicación directa y segura entre las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos ministeriales y la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, a efectos de aplicar lo previsto en el presente real decreto.

Disposición adicional segunda. *Colaboración de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa con la Comisión General de Codificación.*

El Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y el Ministerio de Justicia promoverán los oportunos cauces de cooperación entre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y la Comisión General de Codificación, tanto en el ámbito de la técnica legislativa como en otros que se determinen, mediante, en su caso, la modificación de los Estatutos de la Comisión General de Codificación, aprobados por Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, o la celebración de convenios, a efectos de cumplir con el mandato de este real decreto.

Disposición final primera. *Entrada en funcionamiento.*

La entrada en funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa se determinará por Orden del Ministro de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, momento a partir del cual los departamentos ministeriales empezarán a remitir sus propuestas normativas.

Disposición final segunda. *Habilitaciones de desarrollo.*

Se habilita al Ministro de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales para que adopte las normas que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

Disposición final tercera. *Modificaciones presupuestarias.*

El Ministerio de Hacienda y Función Pública llevará a cabo las modificaciones presupuestarias precisas para el cumplimiento de lo previsto en este real decreto.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 29 de diciembre de 2017.

FELIPE R.

La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las
Administraciones Territoriales,

SORAYA SÁENZ DE SANTAMARÍA ANTÓN

9. GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

I. Introducción

¿PARA QUÉ SIRVE ESTA GUÍA?

Esta Guía Metodológica contiene las pautas orientativas para la realización del análisis de impacto normativo y la redacción de la Memoria de los proyectos normativos, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Los criterios previstos en esta Guía se aplicarán de un modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación de la norma pueda suponer.

La Guía no es por tanto una norma, sino un documento en el que se recogen, con la mayor extensión posible, todos aquellos aspectos que pueden observarse para la realización de la Memoria del análisis de impacto normativo.

De este modo, en ocasiones la Guía planteará aspectos que no será preciso valorar o estudiar en algunas propuestas normativas, y que, en congruencia, tampoco habrá que incluir en la Memoria.

Es muy importante, por tanto, tener claro que la Guía no tiene carácter dispositivo, sino que es un instrumento metodológico para la elaboración de la Memoria, por lo que su contenido, que se desarrolla con la amplitud necesaria para reflejar todas las posibilidades, habrá de acomodarse al caso concreto de cada proyecto normativo.

¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO?

El Análisis de Impacto Normativo es una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para

valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación.

El Análisis de Impacto Normativo es un proceso continuo. No es, por tanto, un trámite que deba cumplirse una vez se haya terminado de redactar una nueva propuesta normativa, ni tampoco es un trámite que se agote con la elaboración de la Memoria.

Con el Análisis de Impacto Normativo, por tanto, se estructura la información necesaria para la valoración y toma de decisiones, y se ofrecen argumentos a favor de una propuesta normativa como opción más adecuada para afrontar una situación.

¿QUÉ ES LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO?

Es el documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

Representa por tanto un avance en relación con la concepción tradicional de la información que acompaña a un proyecto, hasta entonces contenida en las memorias justificativa y económica y en el informe de impacto de género.

¿A QUÉ NECESIDAD RESPONDE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO?

Por un lado, la Memoria del análisis de impacto normativo, permite contar con un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta normativa.

Por otro lado, sirve para ofrecer esa información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración.

Finalmente, coadyuva a la realización de las evaluaciones de los resultados e impactos de los programas y políticas públicas. En efecto, si bien no se trata de su objetivo inmediato, lo cierto es que los análisis de impacto que se realicen con carácter previo a la aprobación de una norma pueden ser una ayuda importante para las evaluaciones que puedan realizarse con posterioridad sobre tales impactos y resultados.

El análisis de impacto normativo nunca sustituye a la decisión política. Se limita a aportar información relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen oportunas.

¿QUIÉN TIENE QUE HACER LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO?

La Memoria se elabora por el órgano o centro directivo impulsor y responsable de la propuesta normativa. Cuando se trate de una propuesta conjunta, la elaboración y actualización de la Memoria será responsabilidad del órgano o centro directivo de quien parta la iniciativa, si bien en ella participarán todas las unidades proponentes.

En ningún caso la elaboración de la Memoria podrá remitirse a otros órganos o centros distintos de los responsables de la propuesta, lo que no es óbice para que en caso de que resulte necesario, puedan realizarse las consultas pertinentes para la realización de determinados análisis.

¿CUÁNDO DEBE HACERSE LA MEMORIA?

La Memoria se realizará de manera simultánea a la elaboración del proyecto normativo, desde su inicio hasta su finalización.

La Memoria no se exigirá con ocasión de la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria señala la documentación complementaria que acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Cuando se estime que de una propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, podrá realizarse una Memoria abreviada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo y en el capítulo V de esta Guía.

¿CÓMO DEBE PRESENTARSE LA MEMORIA?

Las Memorias respetarán el orden de contenidos que refleja esta Guía.

En relación con la estructura de las Memorias constarán en primer lugar de un Resumen Ejecutivo, seguido del Cuerpo central de la Memoria, y finalmente los anexos.

La extensión de la Memoria debe ser la estrictamente necesaria, buscando la brevedad y la concisión, de modo que sea concreta y no abunde en aspectos que no sean imprescindibles para el proyecto normativo.

Las fuentes secundarias consultadas se incluirán relacionadas en un anexo de Fuentes, de manera claramente identificables.

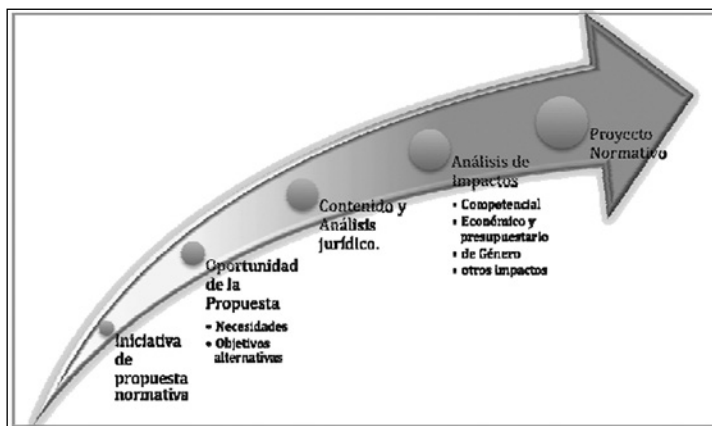
EL RESUMEN EJECUTIVO

La Memoria incluirá en su parte inicial un resumen ejecutivo, de acuerdo con la ficha recogida en el anexo I.

Esta ficha es un resumen sistematizado de la información contenida en la Memoria.

Se cumplimentará de la manera más breve posible, toda vez que la información más extensa se contiene en la Memoria.

No se podrá cumplimentar por mera referencia a las páginas o puntos de la Memoria.



Esquema de elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo

II. Oportunidad de la propuesta

Este apartado de la Memoria es de especial importancia pues en él se justifica una propuesta normativa, mediante los elementos que demuestran su pertinencia y conveniencia. En definitiva, se está marcando la razón primera de la propuesta, su punto de partida; delimita el problema o situación que se aborda y es la base sobre la que comenzar a diseñar una actuación para afrontarla.

Una norma es oportuna cuando resulta conveniente en un determinado momento y/o ante una determinada situación.

En este sentido, para reflejar la oportunidad de una propuesta, se analizarán en la Memoria los siguientes aspectos:

1. Motivación.
2. Objetivos.
3. Alternativas.

1. MOTIVACIÓN

Se expondrán en este punto las razones que justifican la propuesta y la descripción de la situación sobre la que pretende incidir, reflejando, al menos los siguientes aspectos:

- Causas de la propuesta.

Una propuesta normativa puede obedecer a las siguientes causas:

- Causas normativas o institucionales: la propuesta puede tener su origen en el hecho de que así lo exija una institución o una ley, ya sea nacional o supranacional.

- Causas judiciales: la propuesta normativa puede ser consecuencia de una sentencia. En estos casos se expondrá el relato de las causas de la impugnación y se incorporará un breve resumen de la sentencia.

- Otras causas: en los casos en que no derive de ninguna de las causas anteriores, y se trate de una situación o problema concreto de la realidad.

- Identificación de los colectivos o personas afectadas por la situación y a las que la norma va dirigida. Deberán identificarse aquellos sujetos que, ya sea directa o indirectamente, resulten más beneficiados y/o más perjudicados, justificando las razones por las que se les ha considerado como tales. Esta identificación puede resultar en algunos casos clara, y por tanto no requerirá mucha justificación y en otros no tanto, para lo que sí habrá que aclarar las razones.

- Interés público que se ve afectado por la situación, y en qué sentido.

- Por qué es el momento apropiado para hacerlo.

Con carácter general se procurará realizar una descripción lo más completa posible de las causas, especialmente en los supuestos que el proyecto normativo obedezca a otras causas.

Consideraciones importantes:

- La identificación de los factores que motivan la propuesta normativa debe ser precisa y clara.

- No debe identificarse como motivación el hecho de que no exista una regulación sobre una determinada materia, sino, en su caso, las consecuencias de que no exista tal regulación, pues ese será realmente el problema y la causa de la propuesta normativa.

- Siempre que sea posible, se aportará información sobre la magnitud del problema, de forma que pueda cuantificarse razonablemente.

- Resulta de gran utilidad la consulta de fuentes secundarias, es decir, estudios ya existentes o encargados específicamente para la preparación de la propuesta, que ofrezcan información sobre la situación o problema al que se pretende hacer frente.

2. OBJETIVOS

Los objetivos deberían expresar cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con la efectiva aplicación de la norma propuesta. Los objetivos son una consecuencia de la situación identificada y el interés público afectado.

Con carácter general, los objetivos tienen las siguientes características:

- a. Precisos y concretos, sin que puedan dar lugar a varias interpretaciones.

- b. Mensurables, expresándose en términos cuantitativos siempre que sea posible, o bien describiéndolos con la máxima concreción posible cuando no existan indicadores cuantitativos aplicables.

- c. Realistas, es conveniente valorar si en las condiciones existentes las medidas propuestas son las adecuadas para alcanzar los objetivos, e identificar las condiciones óptimas.
- d. Delimitados temporalmente.
- e. Relacionados, en la medida de lo posible, con los de otras actuaciones públicas.
- f. Priorizados, de modo que en el caso de que haya varios objetivos quede claro cuál es el objetivo principal, es decir, aquél que se relaciona de manera más directa con el problema o situación descrita y el interés público.

Es muy importante no confundir el objetivo con el instrumento que se va a utilizar para alcanzarlo.

Por ejemplo, no es un objetivo en sí mismo regular una actividad económica a través del establecimiento de una licencia (lo que constituye un instrumento). Tampoco es el objetivo modificar la normativa municipal sobre locales de ocio (que es el objeto de la norma). Una descripción adecuada del objetivo puede ser: «mejorar la calidad del entorno urbano reduciendo los niveles de emisión de ruido de los locales de ocio».

Para la mejor definición de los objetivos, es recomendable, siempre que sea posible, establecer indicadores. No tienen por qué ser siempre indicadores cuantitativos (número, porcentaje o ratio) sino que es posible emplear indicadores cualitativos. En el anexo II se ofrece más información para elaborar un sistema de indicadores.

3. ALTERNATIVAS

La Memoria recogerá y analizará las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula. Este apartado tiene una doble utilidad, pues:

- Refuerza la opción normativa escogida.
- Ofrece información sobre el proceso de toma de decisiones y deja constancia de posibles soluciones alternativas para el futuro si fuera necesario.

Las alternativas se presentarán:

- Priorizadas, según su nivel de idoneidad para afrontar la situación;
- con una breve descripción de su contenido y en qué medida alcanzaría los objetivos;
- indicando sus ventajas e inconvenientes.

Es importante que, en el examen de todas las alternativas, incluida la propuesta normativa, se preste especial atención a la proporcionalidad y a la eficiencia, en el sentido de que la propuesta permita alcanzar la consecución de los objetivos con el menor número de efectos indeseados y haciendo un uso óptimo de los recursos aplicados.

- No tiene por qué ser una relación exhaustiva, sino una breve exposición de las alternativas más relevantes. En el caso de que no exista ninguna alternativa, así se recogerá en la Memoria. Sin embargo, en los casos en que exista o existan alternativas

pero que resulten inviables, deberá reflejarse así en la Memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables.

- La opción de «no hacer nada» es en todo caso una alternativa que debe considerarse. Permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

- Hay que tener en cuenta siempre las alternativas de naturaleza no normativa, es decir, aquellas actuaciones que no supongan una regulación, ya sea directa (creación *ex novo* de una norma), o indirectamente (por ejemplo, a través de una modificación de normativa existente).

III. Contenido, análisis jurídica y descripción de la tramitación

1. CONTENIDO

En este apartado se incluirá una descripción del contenido de la propuesta normativa en el que quede claramente reflejado:

- La estructura de la propuesta, con indicación de las divisiones de ésta y el número de artículos.
- Resumen de cada una de las partes y de las medidas contenidas en la propuesta.
- Elementos novedosos que incorpora la propuesta.

Es importante que en esta parte se expongan tanto las medidas que prevé la norma en su articulado para conseguir sus objetivos, como aquellas otras que, pese a no estar reflejadas en sus artículos, serán igualmente necesarias para la efectiva aplicación de la norma.

Las Directrices de Técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, señalan que, «como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones». Asimismo, «deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas».

2. ANÁLISIS JURÍDICO

El análisis a efectuar en este apartado se refiere básicamente al examen de la inserción de la propuesta normativa en el ordenamiento jurídico, en un sentido amplio, lo que implica analizar:

1. Relación con las normas de rango superior: en los casos en que la propuesta normativa se derive de otra norma, habrá que señalar cuál es su rango normativo y la relación que guarda el proyecto normativo con ella.

2. Coherencia con el resto del ordenamiento jurídico: una norma puede estar relacionada con otras de tal forma que, aunque diferentes, se complementen para regular un sector.

Ejemplo.

La Ley de sociedades anónimas. Este tipo de sociedades es diferente de las sociedades de responsabilidad limitada pero es evidente que ambas regulan la forma jurídica de las empresas. En la Memoria de una norma que regulara las sociedades anónimas, habría de mencionar que existe otra norma que regula las de responsabilidad limitada, que ambos tipos son distintos, que la nueva norma permitirá que el ciudadano elija la que más le convenga, etc.

El análisis jurídico debe contemplarse igualmente la justificación del rango formal, y su relación con la Unión Europea, de modo que se haga referencia a la relación que pueda tener el proyecto normativo con el Derecho de la Unión Europea. Para facilitar este análisis se recogen una serie de indicaciones al respecto en el anexo III.

En todo caso, el análisis jurídico recogerá un «listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Real Decreto 1083/2009.

Este es un punto fundamental por cuanto supone un reforzamiento de la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento.

3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

En este apartado se incluirá una descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la propuesta.

La descripción de los trámites refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto.

El Real Decreto 1083/2009 establece que «la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma».

Entre los trámites que deben reflejarse, cabe destacar:

- Informes y dictámenes, con indicación de quién es el emisor y acompañados por una breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra.
- Participación de los agentes y sectores representativos de intereses, de modo que quede constancia del trámite de audiencia.

- Participación y observaciones formuladas por las CC. AA. que se recogerán con más detalle en el apartado de la Memoria referido a la adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias.

IV. Análisis de impactos

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Los análisis de impacto deberían hacerse con una visión global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí.

A la hora de realizarlos conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El análisis se enriquecerá cuanto más amplio sea el horizonte temporal que se toma como referencia para la estimación de los efectos de la norma. La Memoria reflejará por tanto el período de tiempo que se tiene en cuenta para el análisis, motivando la elección del horizonte considerado.

- Deben concentrarse los esfuerzos de análisis en aquellos efectos que previsiblemente pueden tener una incidencia más relevante.

- Los impactos deben medirse como efecto neto respecto a la situación actual o la que previsiblemente se encontraría en el futuro en caso de no aplicar la propuesta normativa objeto del análisis.

- Los análisis de impacto deben centrarse de igual modo en los beneficios de la propuesta, así como en los costes. Puede ocurrir que un proyecto tenga algún impacto negativo en términos de coste que sin embargo se vea compensado o superado por los beneficios esperados en otros impactos, de modo que interese la aprobación de la propuesta normativa.

- Los efectos previsibles de la norma en ocasiones pueden verse alterados por circunstancias ajenas al propio proyecto normativo.

- En todo caso deben reflejarse en la Memoria la metodología y técnicas empleadas.

2. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En este punto de la Memoria se incluirá un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución competencias, para lo cual:

- Se identificará el título competencial prevalente.
- Se analizarán la cuestiones competenciales más relevantes.
- Se analizará la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto normativo.

Con carácter general se incluirá en este apartado, al menos, la motivación de la elección del título competencial prevalente, sin perjuicio de que su contenido pueda enriquecerse con las aportaciones que en su caso se introduzcan a lo largo de la elaboración del proyecto. En este sentido, para la redacción de este apartado de la Memoria podrá utilizarse el análisis efectuado en los informes emitidos sobre el proyecto, y en particular, en los referidos a sus aspectos competenciales.

A. ANÁLISIS DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES: IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO PREVALENTE

Se trata de exponer en la Memoria, en coherencia con la redacción de la Disposición final correspondiente, el o los títulos competenciales que fundamentan el proyecto.

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa, deberá recogerse en el proyecto una disposición final en la que se incluirán «Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal». Se añade además que deberán incorporarse a la disposición final «Las reglas de supletoriedad, en su caso».

Siempre que sea posible, habrán de recogerse en la Memoria las siguientes consideraciones:

- Calificación de la materia o de las materias objeto de regulación en el proyecto en términos generales.

- Análisis de los títulos competenciales que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas respecto de dichas materias, especificando los preceptos constitucionales y estatutarios de los que derivan, con especial atención a los criterios generales establecidos por la Jurisprudencia Constitucional o a las previsiones establecidas por los Reales Decretos de traspaso dictados.

- Determinación del título competencial prevalente aplicable a cada uno de los preceptos del proyecto, en coherencia con lo hasta aquí expuesto, y teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- La regla general es que debe existir un único título prevalente aplicable a cada precepto del proyecto.

- No obstante, excepcionalmente, podrá fundamentarse la concurrencia de dos títulos respecto del mismo precepto, atendiendo a sus peculiaridades.

- En cualquier caso, debe establecerse precisamente qué preceptos tienen carácter básico.

No será necesario identificar los títulos competenciales específicos de aplicación respecto de preceptos que tengan carácter de ley orgánica, o carácter puramente modificativo de normas que incluyeron el correspondiente título competencial si el mismo no ha de modificarse, ni tampoco de normas que regulen exclusivamente cuestiones puramente organizativas de la Administración General del Estado.

B. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES COMPETENCIALES MÁS RELEVANTES QUE SUSCITA EL PROYECTO

En este punto habrá que analizar los aspectos particulares que presente el proyecto que pudieran resultar conflictivos o que tengan especial relevancia competencial, motivando el contenido del proyecto a este respecto, como en los siguientes casos:

- En caso de resultar procedente por su importancia, se explicitarán los antecedentes que se refieran particularmente a las cuestiones de relevancia competencial que suscite el proyecto, tanto de la normativa estatal como autonómica, con especial atención en los casos en que el proyecto modifique los criterios competenciales de imputación de facultades y potestades vigentes en el momento de su elaboración.
- En los mismos términos se recogerán los antecedentes de conflictividad respecto de cuestiones competenciales relevantes para el proyecto.
- Asuntos en los que se hayan planteado observaciones de naturaleza competencial por las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales, o bien aquellos que se amparen en alguna de las excepciones válidamente establecidas a reglas generales de atribución competencial.

Algunos ejemplos concretos de supuestos de este tipo son:

- Aquellos en los que se haya producido la inclusión de preceptos de carácter básico en normativa de rango reglamentario en los casos en que así proceda de conformidad con la Jurisprudencia Constitucional.
- Aquellos en los que se atribuyan excepcionalmente facultades de gestión a la Administración General del Estado respecto de subvenciones en materias en las que la distribución competencial atribuya a las Comunidades Autónomas con carácter general la ejecución.
- Aquellos en los que se atribuyan a la Administración General del Estado actuaciones de ejecución por razón del criterio de supraterritorialidad, de acuerdo con la Jurisprudencia Constitucional sobre este concepto.

C. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El Ministerio proponente procurará impulsar la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales del Estado que puedan afectar a sus competencias.

Especialmente, se harán constar en la Memoria cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado por las CCAA, así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto.

Igualmente, si se hubiera dado participación a las Corporaciones Locales, se harán constar cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado respecto de la incidencia del proyecto en la autonomía local, así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto.

3. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

A. IMPACTO ECONÓMICO GENERAL

Este análisis tiene como objeto estudiar las repercusiones en los aspectos económicos, desde una interpretación amplia del término. Junto a las repercusiones de carácter general deberá tenerse especialmente en cuenta los efectos sobre los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta.

Para la identificación de los efectos en el ámbito económico pueden considerarse cuestiones como las siguientes:

- Efectos en los precios de los productos y servicios. Pueden identificarse efectos económicos de este tipo formulando preguntas tales como ¿se establecen tarifas o precios?, ¿se prevé la actualización de los importes mediante la referencia a un índice de precios?

- Efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas. Estas consideraciones se concretan en cuestiones tales como:

- ¿Se restringe de alguna forma el uso de los materiales, equipos, materias primas o formas de contratación de las personas trabajadoras?

- ¿Se impone el cambio en la forma de producción o se exige el cumplimiento de nuevos estándares de calidad de determinados productos?

- Efectos en el empleo. Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito laboral, en el resto de casos, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse preguntas como:

- ¿Se facilita o promueve la creación de empleo?
- ¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones?

- ¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas?

– Efectos sobre la innovación. En particular, deben considerarse tanto los efectos directos en las actividades innovadoras, como los posibles efectos derivados hacia la adopción de nuevas tecnologías o nuevas formas de organización. En particular, pueden considerarse cuestiones como:

- ¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?
- ¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?
- ¿Se dificulta la capacidad de reorganización de la empresa?
- ¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?

– Efectos sobre los consumidores: ¿se aumenta o disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición? ¿se aumenta su capacidad de elección? ¿cómo se ve afectada la protección de sus derechos o intereses?

– Efectos en relación con la economía europea y otras economías. ¿Impone la norma obligaciones a las empresas que generan costes distintos que las de sus competidoras en otros países de la UE o de fuera de la UE?:

- ¿Favorece la convergencia en las condiciones de producción o de prestación de servicios?
- ¿Facilita el comercio con otros países o estimula la internacionalización de la empresa?

– Efectos sobre las PYMEs. Se trata de identificar, en particular, la incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño. Deben tenerse en cuenta las peculiaridades de estas empresas. Las PYMEs constituyen aproximadamente el 90 % del tejido empresarial español, y se caracterizan por la elevada incidencia que tienen los costes fijos, en los que repercuten de manera especial los costes del cumplimiento reglamentario.

B. EFECTOS EN LA COMPETENCIA EN EL MERCADO

En el análisis económico, debe prestarse especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado, tal y como señala el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en su artículo 2.1.d).

Se trata de analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. En particular, se deben analizar:

- Posibles restricciones al acceso de nuevos operadores.
- Restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.

Para facilitar la identificación de las restricciones de la competencia que el proyecto pudiera contener, en el anexo IV se plantea un breve listado en forma de cues-

cionario, con ejemplos a título ilustrativo, que permite identificar de forma rápida y sencilla la existencia de tales restricciones.

En todo caso, en el análisis del impacto sobre la competencia resulta especialmente relevante analizar la proporcionalidad de las medidas propuestas. En este sentido, en caso de identificarse en el proyecto restricciones a la competencia, éstas deberán justificarse a través del análisis de su necesidad y proporcionalidad.

C. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

Otro aspecto fundamental a incluir en el análisis del impacto económico es el referente a la detección y medición de las cargas administrativas.

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos y ciudadanas para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

En la Memoria se indicarán, con una estimación de su cuantificación económica, las cargas administrativas que introduce la norma y/o que se han suprimido o reducido con respecto a la regulación anterior. Las cargas administrativas que se hayan mantenido o introducido se motivarán relacionándolas con los objetivos de la norma, y se cuantificarán cuando sea posible.

El anexo V recoge el método de medición aprobado para España, y que se aplicará para identificar las cargas y determinar la referida valoración económica.

D. IMPACTO PRESUPUESTARIO

El impacto presupuestario mide el efecto que el proyecto normativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto no financieros como financieros.

Se analizará por un lado el impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado, y por otro, el impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Impacto en los Presupuestos Generales del Estado

El análisis del impacto presupuestario no se limita a los Presupuestos Generales del Estado en vigor; abarca también sus posibles efectos sobre los siguientes ejercicios.

Sería conveniente extender este análisis a las posibles medidas de aplicación ulterior del proyecto normativo, desglosando los distintos preceptos y los correspondientes costes a que diesen lugar.

Cuando el proyecto pueda afectar a otros departamentos ministeriales, organismos o entes públicos del Estado, por implicar gastos o disminución de ingresos en sus respectivos presupuestos, tendrá que reflejarse en este apartado de la Memoria su conformidad.

Pasos a seguir:

1. Cuantificación e identificación de gastos e ingresos.

Se cuantificarán los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que pueden verse afectadas, siguiendo para ello la clasificación vigente en la Ley General Presupuestaria, tal como se concreta en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado.

Ello permitirá conocer los órganos afectados, la naturaleza económica del gasto o ingreso y la finalidad que persigue, entre otros aspectos.

La información numérica sobre los gastos de los agentes integrantes del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo se desglosa atendiendo a las finalidades u objetivos (estructura de programas), a su adscripción por centros gestores (estructura orgánica) y según la naturaleza económica del gasto. Cuando concierne a programas y proyectos de inversión se presenta también una estructura territorial. Respecto de los ingresos, la información se estructura conforme a las clasificaciones orgánica y económica.

En todo caso, los costes que pueda generar el proyecto por gastos de personal se cuantificarán detallada y separadamente, siguiendo el anexo VI.

¿Cuándo debe entenderse que el proyecto genera costes de personal?

1. Cuando se produzca una modificación en el régimen jurídico aplicable al personal al servicio del sector público, entre otras, por las siguientes causas:

- Por afectar a los derechos o deberes del personal al servicio del sector público.
- Porque se modifican las condiciones de prestación de servicios, tanto en lo que se refiere a horarios como a la forma de su prestación, etc.

2. Por disponer la creación, modificación o supresión de cualquier tipo de órganos, unidades o puestos de trabajo de las estructuras orgánicas, relaciones o catálogos de puestos de trabajo, o instrumentos similares de ordenación de personal, de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, así como de la Administración de Justicia.

2. Cofinanciación comunitaria. En el supuesto que exista financiación con cargo a fondos de la Unión Europea se precisará o estimará su cuantía.

3. Ajustes con incidencia en el déficit público. Por otra parte, si el proyecto prevé operaciones de préstamo y anticipo que, por sus condiciones económicas o elevado grado de concesionalidad, puedan dar lugar a ajustes con incidencia en el déficit público, se aportará información sobre su calificación a efectos de contabilidad nacional.

4. En el caso de que la aplicación de la norma propuesta no tenga impacto presupuestario, se indicará así en la Memoria, debiéndose justificar adecuadamente. Si no existieran costes de personal, se hará constar expresamente.

5. En el caso de que la aplicación de la norma propuesta tenga impacto presupuestario y se considere que el coste puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, se hará constar así en la Memoria, identificando las partidas presupuestarias afectadas y especificando la respectiva valoración monetaria. Se expresará al menos el importe máximo que puede representar. Los costes de personal, de existir, se cuantificarán, como se ha señalado, de acuerdo con las indicaciones del anexo VI. Si no existieran costes de personal, se hará constar expresamente.

6. Cuando no sea posible la cuantificación del impacto presupuestario, se harán constar las causas que lo impiden y los motivos por los que se considera que, pese a ello, el impacto presupuestario puede ser asumido sin necesidad de modificaciones presupuestarias.

7. En el caso de que la aplicación de la norma tenga impacto presupuestario y se considere que el coste no pueda financiarse con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, se identificarán los incrementos de créditos previsibles y sus fuentes de financiación, ya procedan de mayores ingresos o de bajas en otros créditos.

8. Cuando la propuesta implique efectos recaudatorios, será preciso realizar una estimación de su cuantía, además de la identificación de las figuras tributarias implicadas.

Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales

Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo segundo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si el proyecto normativo plasma el ejercicio de la potestad tributaria del Estado y conlleva una disminución o aumento en la recaudación de un tributo cedido a las Comunidades Autónomas, se realizará una estimación de su impacto con la información disponible, teniendo en cuenta, además, la capacidad normativa de estas. Asimismo, si como consecuencia del ejercicio por el Estado de aquella potestad tributaria, se modificasen tributos locales implicando variaciones en las recaudaciones que por los mismos pudieran obtener las Entidades Locales, se realizará una estimación de su impacto con la información disponible teniendo en cuenta su capacidad normativa.

En el anexo VII se amplía la información para llevar a cabo la evaluación del impacto presupuestario sobre las administraciones territoriales.

Como regla general, deberá perseguirse el objetivo de evitar, por parte del Estado, efectos financieros negativos sobre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, tanto por el lado del gasto como del ingreso.

4. IMPACTO POR RAZONES DE GÉNERO

En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios.

El análisis de impacto de género incluirá, en todo caso, los siguientes apartados:

A. IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES QUE SON DE APLICACIÓN

Se realizará un análisis del ámbito de aplicación y de los objetivos generales de la norma para establecer su vinculación con los objetivos en materia de igualdad determinados en la legislación, planes y programas de políticas de igualdad.

Se trata de concretar la obligación de transversalidad, es decir de integración de los objetivos de igualdad de oportunidades de forma activa, dentro de cada uno de los proyectos normativos.

Por ejemplo, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, tiene como objetivo general garantizar a la ciudadanía el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad.

La normativa de igualdad, empezando por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece objetivos específicos en esta materia (art. 31). Como también lo hacen la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (art. 28) y el Plan Estratégico de Igualdad de oportunidades (2008-2011) (eje. 9. objetivo 1.5).

El Plan estatal de vivienda y rehabilitación da cumplimiento a estos objetivos específicos, a través de lo enunciado en su artículo 1, «las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas beneficiarias con derecho a protección preferente de las ayudas previstas en el Plan».

Pero, al margen de ello, el Plan de Vivienda, deberá tener en consideración el posible efecto diferencial sobre hombres y mujeres, derivado, entre otras cosas, de la distinta presencia de ambos en algunos de los colectivos de «atención preferente», considerados en su artículo 2, y, en particular, personas mayores de 65 años (donde el porcentaje de mujeres es muy superior) y familias monoparentales con hijos/as (encabezadas en un 90 % por mujeres). La consideración de este hecho diferencial permitirá evaluar el posible impacto sobre mujeres y hombres y la adecuación de los

objetivos generales del plan a algunos de los objetivos específicos que la legislación en materia de igualdad establece en esta materia.

B. ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO

El análisis del impacto de género implica:

1) *Descripción de la situación de partida*

Recoger la información que sirva para identificar claramente las posibles desigualdades de género previas que puedan existir en el contexto de intervención de la norma, prestando especial atención a aquellas que se vinculen con los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades identificados en el apartado a).

A tal efecto, se tendrán en cuenta, si procede, los siguientes tipos de Indicadores:

– Indicadores cuantitativos. Se utilizarán estadísticas que definan la situación de mujeres y hombres, y que describan las características de unas y otros que puedan estar relacionadas con esta situación, en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo:

- Número y porcentajes de mujeres y hombres a los que afecta el objeto y ámbito de aplicación de la norma.
- Características principales de la situación de mujeres y hombres, expresadas en forma cuantitativa. Por ejemplo: edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos (como personas desempleadas, estudiantes, víctimas de violencia de género, etc.).

– Indicadores cualitativos. Se utilizarán, complementariamente, para identificar roles y estereotipos de género que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo, identificación de creencias, valores, costumbres u opiniones sociales.

2) *Previsión de resultados*

Se presentará una previsión de resultados de la norma, desde una perspectiva de eliminación de desigualdades y contribución al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Comenzará con el diagnóstico sobre la situación de partida, realizado en el apartado anterior. No se podrá realizar una adecuada valoración si ambos apartados no poseen una relación de coherencia entre sus contenidos, si no están contruidos a partir de indicadores y datos que puedan ser comparados entre sí.

Se trataría de identificar los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa, sobre las desigualdades detectadas entre mujeres y hombres.

La previsión de los resultados se referirá a estos tres aspectos:

- Resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos y desagregados por sexo.
- Incidencia sobre los roles y estereotipos de género.
- Contribución al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades identificados.

Finalmente, si del análisis de impacto se dedujera la inexistencia o insuficiencia de datos estadísticos oficiales pertinentes, dicha carencia debería consignarse en el apartado siguiente como recomendación.

A este respecto el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, establece, al hablar de la adecuación de las estadísticas y estudios, la necesidad de incluir sistemáticamente la variable sexo en el conjunto de estadísticas, encuestas y recogida de datos.

3) *Valoración del impacto de género*

La valoración del impacto de género calificará los resultados previstos en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad, de acuerdo con la escala fijada a continuación:

- Negativo. Cuando no se prevea una eliminación o disminución de las desigualdades detectadas y no contribuya a las políticas de igualdad.
- Nulo. Cuando no existiendo desigualdades de partida en relación con la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación.
- Positivo. Cuando se prevea una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y contribuya a los objetivos de las políticas de igualdad.

Asimismo, deberán reflejarse en este apartado de la Memoria todas aquellas medidas que se han ido introduciendo en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones de desigualdad que se han detectado o a reforzar la igualdad de oportunidades.

Del mismo modo, se incorporarán a la Memoria en este punto, aquellas recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo de género.

5. OTROS IMPACTOS

A la hora de redactar este epígrafe en la Memoria, se incluirá un apartado específico con la rúbrica «Otros impactos» en el cual se expondrán motivadamente otros aspectos

de la realidad que se verán afectados de algún modo por la norma, que no sea alguno de los impactos que vienen expresamente definidos por el Real Decreto 1083/2009.

En este sentido, el artículo 2.2. del Real Decreto 1083/2009 señala que «La Memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad».

En definitiva, se trata de reflejar la incidencia que una propuesta normativa tendrá en los diferentes ámbitos de la realidad.

Existe por tanto total libertad por parte del centro proponente para incluir en este apartado cualquier otro impacto que considere relevante para el proyecto normativo, siempre y cuando justifique adecuadamente su inclusión.

Es importante tener claro que no existen ámbitos vetados o que no puedan ser tenidos en cuenta, sino que el proponente debe referir cuantos aspectos sean necesarios.

Un análisis de impacto normativo lo más completo posible no hará sino reforzar la propuesta.

En el caso de que no existieran otros impactos, este extremo se plasmará de manera clara en la Memoria, en el apartado de «Otros impactos».

V. Memoria abreviada

En los casos en que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una Memoria completa, se realizará una Memoria abreviada.

No será suficiente señalar «de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...» sino que habrá que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito.

El contenido de la Memoria abreviada contendrá, al menos, los siguientes apartados:

- Justificación de la Memoria abreviada: se trata de exponer con claridad los motivos por los que no se considera necesario hacer una Memoria normal y se opta por la abreviada.

- Base jurídica y rango del proyecto normativo.

- Breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa.

- Oportunidad de la norma: se deberá incluir este punto por cuanto es el que justifica la pertinencia de la norma.

- Listado de las normas que quedan derogadas.

- Impacto presupuestario: en todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, de acuerdo con lo establecido en el apartado IV.3.d de esta Guía.

- Impacto por razón de género: en todo caso se especificarán los aspectos por razón de género del proyecto normativo, de acuerdo con lo establecido en el apartado IV.4 de esta Guía.

ANEXOS

Anexo I

Ficha del resumen ejecutivo

Ministerio/Órgano proponente		Fecha	
Título de la norma			
Tipo de Memoria	Normal ☐ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula			
Objetivos que se persiguen			
Principales alternativas consideradas			
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma			
Estructura de la Norma			
Informes recabados			
Trámite de audiencia			
ANÁLISIS DE IMPACTOS			

ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	¿Cuál es el título competencial prevalente?	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Electos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	☐ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ ☐ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	☐ implica un gasto: ☐ implica un ingreso. ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☐
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

Anexo II

Indicadores

Un sistema de indicadores puede ayudar a dar una imagen más global de la intervención.

a) Tipos de indicadores más frecuentes:

- Indicadores cuantitativos: son los que se refieren directamente a medidas en números o cantidades.
- Indicadores cualitativos: son los que se refieren a cualidades de la realidad. Se trata de aspectos que no son cuantificados directamente. Se refieren a opiniones, percepciones o juicios de parte de la gente sobre algo
- Indicadores positivos: son aquellos en los cuales, si su valor se incrementa, estarían indicando un avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Indicadores negativos: son aquellos en los cuales, si su valor se incrementa, estarían indicando un retroceso en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

b) Criterios de calidad de los indicadores:

- Relevancia: Los indicadores utilizados habrán de referirse a aspectos relevantes del ámbito que se pretende regular.
- Perdurabilidad: Los indicadores considerados deberán relacionarse con aspectos duraderos en el tiempo, aunque, obviamente, susceptibles de cambio.
- Fácil comprensión: Hay que tener en cuenta que la información que puedan proporcionar los indicadores habrá de ser tenida en consideración por personas no necesariamente especializadas con aspectos metodológicos y técnicos, por lo que los indicadores, al menos en su expresión, habrán de ser fácilmente comprensibles.
- Viabilidad: Deben ser accesibles, pensando en términos de tiempo, costes y experiencia para recolectar la información necesaria.
- Fiabilidad: Los indicadores tienen que ser consistentes, de modo que las fluctuaciones de sus resultados no dependan del mero azar.
- Validez: Los indicadores deben ser expresión real de aquello que se pretende medir.
- Reducido número de indicadores: Es recomendable utilizar un número reducido de indicadores, ya que, de lo contrario, su manejo resultaría muy complicado.
- Sistema Comprensivo: Sin estar reñido con lo anterior, los diversos indicadores utilizados deberán cubrir el mayor número de aspectos relacionados con el objeto y ámbito de aplicación de la norma, constituyendo un sistema comprensivo.

Anexo III

Derecho de la Unión Europea

a. Proyectos de normas de transposición de Directivas

Cada vez es más numerosa la legislación de los Estados miembros que se adopta en ejecución de este tipo de normas comunitarias, que generan la obligación de resultado de su incorporación al ordenamiento jurídico interno en un plazo determinado, dejando a las autoridades nacionales competentes la determinación de los medios legislativos para alcanzar dicho objetivo. Es obligación de los Estados miembros que esta legislación, no sólo cumpla los plazos establecidos en la norma comunitaria de la que traen causa (transposición en plazo), sino que igualmente sea suficiente para lograr los objetivos previstos en dicha norma sin entrar en contradicción ni con la norma de transposición ni con el Tratado u otro tipo de normas que integran el Derecho de la Unión Europea (transposición correcta).

Para ello, y sin perjuicio del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado, el Ministerio responsable de la transposición deberá abordar de manera sucinta los siguientes elementos:

1. Antecedentes:

- ámbito del derecho de la Unión Europea en el que se encuadra la directiva a transponer.
- descripción de los fines que deben lograrse con la norma nacional de transposición.
- descripción y justificación de la posición de la delegación española durante la negociación de la norma comunitaria.

2. Plazos de transposición.

- Asunción de un compromiso de calendario de aprobación definitiva ajustado a los plazos concedidos en la directiva. Deberá cuidarse especialmente esta previsión para aquellas normas que requieran de norma con rango de ley para su transposición.
- Caso de que se prevea alguna circunstancia por la que se pudiera incurrir en un retraso, deben asimismo anticiparse los argumentos a trasladar a la Comisión Europea en justificación del mismo, de cara a la eventual apertura de un procedimiento de infracción por falta de transposición a los que se refiere el artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

3. Rango de la norma de transposición.

- Justificación sobre el rango escogido para la norma de transposición como el más adecuado para lograr los objetivos que persigue la directiva.

- La evaluación de esta suficiencia debe asimismo comprender si la norma de transposición va a requerir de un desarrollo posterior para que la ejecución de la obligación comunitaria sea completa.

- Debe incluirse una valoración en el supuesto de que el necesario rango de la norma pueda implicar retrasos en la transposición especialmente para aquellas normas con rango de ley, justificándose entonces el que pueda o no recurrirse a la tramitación urgente mediante otros instrumentos normativos.

4. Elaboración de las tablas de correspondencia.

No obstante, la no obligatoriedad jurídica de la comunicación a la Comisión de una tabla de correspondencia entre los artículos de la directiva y los de la norma de transposición, deberá valorarse la oportunidad de elaborar la misma al objeto de identificar posibles errores en la transposición, preparando la argumentación a plantear ante la Comisión Europea caso de que ésta iniciase un eventual procedimiento de infracción por incompleta o incorrecta transposición de dicha directiva.

5. Indicación y control de obligaciones periódicas contenidas en la norma comunitaria.

Es habitual que una directiva contenga obligaciones para los Estados miembros cuyo cumplimiento se difiere en el tiempo y se repite de modo periódico mientras la norma esté vigente.

Un control de estas obligaciones con carácter previo coadyuva a evitar la apertura de procedimientos de infracción basados en el incumplimiento de este tipo de obligaciones. Para ello:

- Debe indicarse si la directiva obliga a los Estados miembros a elaborar informes periódicos o a realizar acciones concretas.

- En consecuencia, debe identificarse qué Administración o Departamento es competente para cumplir esta obligación, por medio de qué instrumento legal se va a realizar y cuál es el calendario en que debe cumplirse.

6. Identificación de obligaciones derivadas de la transposición que puedan recaer en competencias de otras Administraciones Territoriales.

- Deberán identificarse, en su caso, los aspectos de la transposición de la directiva que puedan incidir en competencias de otras Administraciones Territoriales, en particular de las Comunidades Autónomas.

- En este sentido, deberá indicarse si ha habido o están previstos contactos con estas Administraciones, y cuál sea su posible repercusión en la transposición de la directiva.

b. Proyectos de normas cuya elaboración no responde necesariamente a la ejecución de una obligación de transposición

El derecho de la Unión Europea tiene un carácter expansivo a todo el ordenamiento jurídico nacional. Por este motivo, el análisis de la adecuación con el Derecho de la Unión Europea debe acompañar también a normas internas no adoptadas en ejecución de una obligación de transposición.

En estos casos, el análisis deberá recoger los siguientes aspectos (que resultan igualmente aplicables a las normas de transposición):

1. Ámbitos de Derecho de la Unión Europea que afectan a la norma en proyecto.

A estos efectos deberán identificarse:

- Los ámbitos del Derecho de la Unión Europea a los que pueda afectar el proyecto de norma, justificando su compatibilidad con el derecho primario (Tratados) y derivado (directivas, reglamentos, decisiones), así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que pueda resultar aplicable.

- En concreto, las repercusiones que el proyecto de norma pueda tener sobre ámbitos específicos con especial regulación comunitaria, tales como, entre otros: las normas del mercado interior (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, principio de reconocimiento mutuo); el derecho medioambiental, la contratación pública, las ayudas de Estado o el derecho de la competencia.

2. Cumplimiento de trámites preceptivos en Derecho de la Unión Europea.

Existen en Derecho de la Unión Europea trámites preceptivos que de no cumplirse correctamente invalidan una norma interna, motivando incluso su no oponibilidad frente a terceros, con la consiguiente distorsión creada en su aplicación.

En particular, deberá verificarse especialmente:

- El cumplimiento del procedimiento de notificación de normas técnicas establecido por la Directiva 98/34/CE. En caso de que el Departamento proponente juzgue no necesaria su tramitación, debe proporcionar una justificación adecuada de esta negativa.

- Si la norma se encuadra dentro de las obligaciones que los artículos 105 a 107 del TFUE prevén para la notificación de las Ayudas de Estado, poniendo especial cuidado en la justificación suficiente del no seguimiento, en su caso, de este procedimiento. A este respecto se señala que las consecuencias de la no notificación pueden llevar aparejada la obligación de recuperación de la ayuda otorgada.

c. Adopción de la norma con ocasión de un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea. En particular, ejecución de Sentencias del TJUE en aplicación del artículo 260 del TFUE

Todas las cuestiones anteriormente expuestas deben valorarse con especial cuidado en el caso de que el proyecto de norma se adopte para la solución de un procedimiento de infracción, especialmente para aquellos casos en que el TJUE haya dictado sentencia declarativa de incumplimiento y se apremie la ejecución de la misma mediante el procedimiento previsto por el artículo 260 TFUE.

En este sentido, debe inexcusablemente indicarse si el proyecto de norma incide en un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea en curso. En ese caso, deberá indicarse una descripción de dicho procedimiento de infracción, con referencia a la base jurídica comunitaria del incumplimiento imputado por la Comisión Europea, su fecha de apertura y la fase procedimental en la que se encuentra de acuerdo con los artículos 258 y 260 del TFUE.

Mención especial por su gravedad merecen aquellos proyectos normativos que vengán a incidir en procedimientos de infracción del artículo 260 TFUE, en los que ya existe una sentencia del TJUE declarativa de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por parte del Estado miembro y que pueden desembocar en la solicitud de una multa coercitiva y/o suma a tanto alzado contra el infractor por parte de la Comisión Europea ante el TJUE. En estos casos, deberá plantearse a la mayor urgencia un borrador de norma junto con un compromiso de calendario de aprobación de la misma para ser trasladados a la Comisión Europea al objeto de que ésta compruebe la suficiencia de las medidas previstas por el Estado miembro para ejecutar la sentencia del TJUE.»

Anexo IV

Identificación de efectos sobre competencia

Para identificar si el proyecto generaría efectos negativos sobre la competencia resulta de utilidad plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Puede el proyecto producir cualquiera de los tres efectos sobre la competencia siguientes?
- ¿Limita el número o la variedad de los operadores en el mercado? Puede ser éste el caso si el proyecto:
 - Otorga derechos exclusivos a un operador.
 - Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado.
 - Limita la capacidad de ciertos tipos de operadores para ofrecer sus productos.

- Eleva de forma significativa los costes de entrada o de salida del mercado para un operador.

- Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes y servicios.

– ¿Limita la capacidad de los operadores para competir? Puede ser éste el caso si el proyecto:

- Controla o influye de forma sustancial sobre los precios de los productos.
- Limita a los operadores las posibilidades de comercializar sus productos.
- Limita a los operadores las posibilidades de promocionar sus productos.
- Exige normas técnicas o de calidad de los productos que resultan más ventajosas para algunos operadores que para otros.
- Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a los nuevos entrantes.

– ¿Reduce los incentivos de los operadores para competir? Puede ser éste el caso si el proyecto:

- Genera un régimen de autorregulación o correulación.
- Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores
- Incrementa los costes para el cliente de un cambio de proveedor, reduciendo la movilidad del consumidor.
- Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes

A continuación, se ofrecerá una clasificación de los supuestos en que un proyecto normativo puede resultar lesivo para la competencia. Es importante, en primer lugar, tener en cuenta que la clasificación que se realiza tiene como único objetivo intentar ordenar la exposición, sin que deba interpretarse como una categorización rígida. Bien al contrario, los problemas que se identifiquen pueden responder en ocasiones a más de una categoría.

1. El proyecto limita el número o la variedad de los operadores en el mercado

En términos generales, la competencia se ve beneficiada por la existencia de un número elevado de operadores que compitan en precios y en calidad y variedad del bien o servicio de que se trate.

En sentido contrario, si la norma o la actuación administrativa provocan, de forma directa o indirecta, la reducción del número de operadores en un mercado, la competencia en el mismo se puede ver reducida al ser menor la presión para competir y al aumentar las posibilidades de llevar a cabo prácticas que perjudiquen a la competencia, como los acuerdos de precios o de reparto de mercado.

1.1 OTORGA DERECHOS EXCLUSIVOS A UN OPERADOR

Cuando un operador goza de derechos exclusivos para actuar en un mercado, la competencia «en el mercado» queda eliminada.

El establecimiento de un derecho en exclusiva para operar en un mercado es quizá la más severa restricción a la competencia, pues supone la creación de un monopolio legal, esto es, la situación en la que las unidades consumidoras o usuarias sólo van a poder contar con un único oferente al que acudir para adquirir un bien o servicio.

De hecho, la competencia «en el mercado» queda anulada y sólo es posible la competencia «por el mercado», esto es, la competencia *ex ante* entre operadores a través de diversas vías (concursos, subastas, etc.) para obtener el derecho para operar en el mercado en exclusiva.

Ejemplo: El transporte interurbano de viajeros por carretera

Este tipo de transporte tiene el carácter de servicio público de titularidad de la Administración, prestándose mediante la atribución a una empresa, a través de concurso público, de la correspondiente concesión administrativa con carácter exclusivo. El régimen concesional imposibilita la competencia «en el mercado» (dentro de esa línea de transporte, sin perjuicio de la existencia de otros modos de transporte), puesto que el oferente del servicio es único y el precio del mismo viene condicionado en la propia concesión administrativa.

Únicamente puede tener lugar la competencia «por el mercado», que se manifiesta en la celebración de concursos públicos para la adjudicación de las concesiones. Esta competencia «por el mercado» se puede ver a su vez mermada si los plazos de las concesiones son excesivamente largos o si existen barreras para el acceso al mercado de concesiones, como podría ser el trato preferente a los concesionarios anteriores en los nuevos concursos.

1.2. ESTABLECE EL SISTEMA DE LICENCIAS, PERMISOS O AUTORIZACIONES PARA OPERAR EN EL MERCADO

La exigencia de licencias, permisos o autorizaciones para poder operar limita la entrada de competidores en un mercado.

El propio establecimiento de un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para poder operar en un determinado mercado genera una restricción a la competencia, al limitar los operadores que pueden competir en dicho mercado. Dicha restricción se puede ver a su vez acentuada por las características del sistema que se defina.

Así, por un lado, influirán los requisitos concretos que se exijan para la obtención de la licencia, permiso o autorización, pues son éstos los que definen las «barreras» de entrada al mercado. La tipología de requisitos que pueden imponerse es muy variada:

capital mínimo, número de empleados, dimensiones de los locales, titulación, experiencia acreditada, localización geográfica, etc.

Por otro lado, el efecto negativo sobre la competencia será mayor cuando, además, se limite el número de licencias, permisos o autorizaciones a otorgar, pues en ese caso se impide que compitan en el mercado incluso operadores que cumplan los requisitos exigidos.

Finalmente, no puede olvidarse que procedimientos excesivamente dilatados en el tiempo para la obtención de licencias, permisos o autorizaciones otorgan ventajas temporales a los operadores ya establecidos frente a los nuevos operadores que quieren entrar en el mercado.

Ejemplo: Apertura de oficinas de farmacia

Por una parte, existe un requisito de titulación, puesto que únicamente los farmacéuticos pueden ser propietarios y titulares de las oficinas de farmacia. En ocasiones también se incluye entre los requisitos para la apertura de una oficina de farmacia la acreditación de experiencia previa en el territorio de que se trate.

Por otra parte, el número de oficinas de farmacia está limitado en función de la población y la distancia entre farmacias.

Ejemplo: Segunda licencia para grandes superficies comerciales

Para la apertura de grandes establecimientos comerciales se exige el cumplimiento de requisitos de naturaleza económica, de tal forma que, en particular, se supedita la concesión de la autorización a la prueba de la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada y a los efectos que sobre este equipamiento tendrá la instalación de la nueva gran superficie comercial.

Ejemplo: Reservas de actividad para titulaciones

La reserva de actividad para los poseedores de una determinada titulación se puede realizar a través de una norma legal específica o a través de los requisitos que se establezcan puntualmente para que los profesionales puedan prestar sus servicios. En ambos casos, se puede estar impidiendo que compitan en una determinada actividad otros profesionales con titulaciones distintas, pero igualmente adecuadas para el ejercicio de dicha actividad.

1.3 LIMITA LA CAPACIDAD DE CIERTOS TIPOS DE OPERADORES PARA OFRECER SUS PRODUCTOS

Esta limitación suele darse en las ventas de productos al sector público. Dado el gran volumen de las compras que realiza el sector público, al limitar la participación de los operadores en las mismas, se puede restringir severamente la competencia en ciertos mercados.

En ocasiones, el sector público otorga un cierto nivel de preferencia a los operadores que presenten unas características determinadas, como pertenecer al sector de la pequeña empresa, participar de ciertas políticas de empleo, provenir de una determinada zona o comercializar una determinada variedad de productos.

Todo ello limita la posibilidad de algunos operadores de competir en el mercado, lo cual resulta más perjudicial cuando el sector público es el único o principal demandante del bien o servicio en cuestión.

Ejemplo: Sistema de clasificación en los contratos de obras y servicios

El sistema de clasificación es un método de acreditación, *ex ante* y de una vez, de la solvencia económico-financiera y técnica de las empresas que quieran concurrir a determinados contratos públicos. El resultado de la clasificación determinará los contratos a cuya adjudicación puedan concurrir los operadores por razón de su objeto y de su cuantía, debiendo éstos estar encuadrados en grupos, subgrupos y categorías cuya definición está predeterminada. El diseño del sistema de clasificación puede generar barreras a la entrada que tengan un efecto restrictivo de la competencia; en particular, pueden contribuir a que operadores que pueden ser solventes para llevar a cabo las obras o servicios de esa naturaleza no puedan acceder al contrato en cuestión.

Ejemplo: Los Pliegos de Contratación en los contratos del sector público

El pliego es el principal elemento del juego competitivo en los procedimientos de contratación pública. Los criterios de valoración que se utilizan, junto con el distinto peso que se les otorga en la puntuación, son elementos discrecionales de la Administración contratante, que en gran medida determinan el resultado de la licitación. Estos criterios pueden restringir la capacidad de acceder al mercado de nuevos operadores, por ejemplo, mediante imprecisiones en la definición de los criterios de adjudicación, o ponderaciones excesivas de elementos de valoración que favorezcan al operador que ha venido siendo el titular del contrato en períodos anteriores.

1.4 ELEVA DE FORMA SIGNIFICATIVA LOS COSTES DE ENTRADA O DE SALIDA DEL MERCADO PARA UN OPERADOR

Las normas que elevan los costes de entrada o de salida de un mercado tienden a desalentar la entrada de nuevos operadores, reduciendo así el número de potenciales competidores.

En el caso de los costes de entrada, éstos pueden elevarse cuando se imponen requisitos más exigentes para demostrar la capacidad financiera o la capacidad operativa del nuevo entrante: requisitos de capital mínimo, exigencia de contar con contratos previos para el aprovisionamiento de materias primas, con elementos de inmovilizado o con personal contratado, etc. Todos estos requisitos obligan al nuevo operador a realizar mayores desembolsos o inversiones iniciales para poder entrar en el mercado, lo cual puede repercutir en la decisión de entrar o no entrar en el mismo.

Por su parte, la elevación de los costes de salida de un mercado puede ser consecuencia, por ejemplo, de la exigencia de requisitos ecológicos o de higiene más estrictos de lo habitual en determinadas instalaciones industriales, que, por implicar inversiones específicas, elevan el coste de cierre de un negocio o actividad. Ese mayor coste también puede influir en la decisión de entrar o no entrar en un mercado.

En definitiva, este tipo de medidas puede tener como efecto reducir el número de operadores, puesto que los mayores costes de entrada y salida afectan a la rentabilidad del negocio y de incentivan la entrada de nuevos operadores.

Ejemplo: Autoescuelas

La normativa sobre autoescuelas regula la dimensión mínima de los locales de los que éstas deben disponer: aula de 20 m² o de 30 m² en algunos casos, zona de recepción e información y despacho de dirección.

Asimismo, regula que el número de vehículos no podrá ser nunca inferior al del personal docente de que disponga el centro.

Ejemplo: Prestación de servicios funerarios

Existen normas que regulan la entrada en el mercado a través de requisitos como el número de féretros disponibles y de vehículos fúnebres, personal, etc.

1.5 CREA UNA BARRERA GEOGRÁFICA A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

En general, estas restricciones reducen de forma artificial el tamaño efectivo del mercado en cuestión y por lo tanto el número de la potencial competencia.

Cuando se introducen barreras geográficas a la libre circulación de productos y servicios se está reduciendo la variedad de ofertas entre las que pueden elegir las unidades consumidoras.

En efecto, la reducción del tamaño efectivo del mercado limita las posibilidades de innovación y diferenciación de productos, con el consiguiente daño al consumidor, que ve limitada la oferta de bienes y servicios a los que puede acceder.

Asimismo, puede dar lugar a una mayor concentración de poder de los operadores, facilitando así prácticas colusorias, por ejemplo, de fijación de precios, o prácticas de abuso de posición de dominio.

Ejemplo: Transporte funerario

La regulación original sobre el transporte funerario limitaba la prestación del servicio a aquellas empresas establecidas en el municipio en el que el servicio de transporte tuviera su origen. Posteriormente, el legislador modificó esta norma para

corregir la situación, de tal forma que las autorizaciones habilitasen para realizar cualquier transporte funerario, independientemente del recorrido del mismo.

Ejemplo: Empresas de mantenimiento de aparatos elevadores

La prestación de dicha actividad se sujeta a la inscripción del operador en un registro territorial de empresas de mantenimiento, para lo cual la normativa requiere acreditar que se dispone de una delegación permanente en el territorio en cuestión.

Ejemplo: Exigencia de colegiación limitada a un ámbito territorial

La exigencia de colegiación en una Comunidad Autónoma, cuando en el resto del Estado la actividad se puede ejercer sin obligación de colegiación, restringe el número y variedad de profesionales a los que pueden acudir los consumidores que residen en dicha Comunidad Autónoma.

2. El proyecto limita la capacidad de los operadores para competir

El hecho de que un proyecto normativo o una actuación administrativa no limiten el número de operadores no significa que no introduzcan otro tipo de elementos que dificulten que los operadores, una vez que se les «permite» entrar en el mercado, puedan competir libremente.

2.1 CONTROLA O INFLUYE DE FORMA SUSTANCIAL SOBRE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS

El control de precios se suele manifestar en la fijación por parte de las autoridades de unos precios mínimos o máximos para determinados productos, lo cual impide de forma grave o total que los operadores puedan seguir estrategias de rebajas o diferenciación de precios para competir en el mercado.

El control de precios se puede realizar bien de forma directa, de tal manera que es la propia regulación la que establece determinados límites o condiciones a los precios, o bien de forma indirecta, en los casos en los que la regulación delega en alguna institución, corporación, entidad, etc. el establecimiento o el control de los precios.

En el caso de los precios máximos, su establecimiento puede reducir la intensidad de la competencia entre operadores, de tal forma que todos ellos acaben aplicando dicho precio como fijo, sin descuentos para las unidades consumidoras o usuarias. Asimismo, suponen también un desincentivo para aquellos operadores que no pretenden competir en precios pero sí en innovación o en calidad.

En cuanto a los precios mínimos, tienen el efecto, entre otros, de proteger a los operadores establecidos de la competencia en precios, puesto que, como existe un precio mínimo, no puede haber motivación por parte de los operadores más eficientes

(que pueden tener menores costes o mejor tecnología) para ofrecer sus productos a precios inferiores a aquél.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que precios inicialmente concebidos como orientativos pueden acabar funcionando en el mercado como precios fijos, con el consiguiente efecto sobre la competencia, al constituir un punto de referencia natural que favorece la coordinación de las estrategias de precios de distintos competidores.

Ejemplo: Precios de los libros

La regulación legal del comercio del sector del libro establece que éstos tendrán un precio fijo, limitando a un 5 % el descuento que, con carácter general, podrán hacer los distribuidores minoristas en sus ventas.

Ejemplo: Arancel de los Procuradores y honorarios orientativos colegiales

El honorario o arancel que deben percibir los y las Procuradores de los Tribunales se fija a través de Real Decreto, si bien sobre los mismos se permite una variación, al alza o a la baja, del 12 %.

En el resto de actividades de profesionales colegiados/das, la norma permite que los Colegios Profesionales establezcan baremos de honorarios con carácter orientativo.

Ejemplos: Márgenes comerciales de las oficinas de farmacia

La regulación sanitaria fija el margen comercial que pueden percibir tanto las oficinas de farmacia como los distribuidores mayoristas.

Ejemplo: Convenios Colectivos

Supuestos en los que el convenio colectivo no regula solamente los salarios que las empresas deben abonar a sus trabajadores y trabajadoras, sino que fijan precios mínimos y obligatorios a los que las empresas del sector deben ofrecer sus servicios.

2.2 LIMITA A LOS OPERADORES LAS POSIBILIDADES DE COMERCIALIZAR SUS PRODUCTOS

Las regulaciones que limitan a los operadores las posibilidades de comercialización de sus productos restringen algunos de los instrumentos de los que éstos disponen para competir tanto en precios como en calidad del bien o servicio.

Los operadores que compiten en un mercado, sobre todo cuando ofrecen un producto muy similar y fácilmente sustituible, deben buscar formas de diferenciación de su producto en términos no sólo de precios, sino también de calidad del bien o servicio y de innovación.

Por ello, es importante no restringir las posibilidades de desarrollar el negocio de formas diferentes por los diversos operadores, porque con ello se impide que las unidades consumidoras, con gustos y preferencias distintas, se beneficien de ofertas también diversas.

Ejemplo: Regulación de los horarios comerciales, de los periodos de rebajas y de los plazos de pago

La regulación del comercio minorista regula los horarios comerciales y, al mismo tiempo, limita el número de veces en el año que se pueden hacer rebajas, regula el momento del año en que deben hacerse y establece la duración máxima que pueden tener.

Ejemplo: Venta de tabaco

La regulación del sector del tabaco prohíbe su venta al margen de la red de expendurías de tabaco y timbre o, a mayor precio, a través de máquinas expendedoras.

Ejemplo: Agencias de Viaje

La regulación exige que los locales de las agencias de viaje estén destinados, única y exclusivamente, al ejercicio de las actividades propias de las agencias de viaje e independizados de otros locales de negocio contiguos.

Ejemplo: Alquiler de vehículos

La regulación establece que el arrendamiento de los vehículos con conductor/a deberá contratarse previamente a la realización del servicio en las oficinas o locales de la empresa arrendadora situados en el municipio en el que esté domiciliada la correspondiente autorización.

Ejemplo: Cupos de producción

Alguna normativa de protección del origen y calidad de productos agrícolas permite que los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen establezcan límites máximos de producción, así como límites de comercialización.

2.3 LIMITA A LOS OPERADORES LAS POSIBILIDADES DE PROMOCIONAR SUS PRODUCTOS

Las restricciones a la publicidad suponen una traba al funcionamiento libre del mercado, al limitar la comparabilidad entre ofertas por parte de las unidades consumidoras.

Las restricciones a la publicidad y a las estrategias de promoción pueden restringir la capacidad de los operadores de informar a las potenciales unidades consumidoras de su presencia en el mercado y de la naturaleza y calidad de los productos que pueden ofrecer.

En particular, tales restricciones perjudican de manera especial a los nuevos operadores que entran en un mercado, pues pueden precisar de tales actividades para atraer a sus potenciales clientes. Asimismo, perjudican a los operadores más eficientes, puesto que les impiden informar sobre las ventajas que tienen que ofrecer a quienes consumen.

En este sentido, las restricciones a la publicidad comparativa en precios tienen un claro efecto potencial de reducción del grado de competencia en el mercado y, en última instancia, impiden que las unidades consumidoras se beneficien de la competencia entre operadores. Esta técnica de publicidad comparativa suele ser utilizada fundamentalmente por los nuevos entrantes, que encuentran en la comparación de sus prestaciones frente a las ofertadas por el líder una vía útil y eficaz para posicionarse en el mercado.

Ejemplo: La publicidad de los servicios profesionales

En muchas ocasiones la publicidad de los y las profesionales colegiados/as se encuentra limitada por normas de Colegios Profesionales que impiden incluso hacer comparaciones con otros/as profesionales o hacer referencia a los precios u honorarios que cobran.

2.4 EXIGE NORMAS TÉCNICAS O DE CALIDAD DE LOS PRODUCTOS QUE RESULTAN MÁS VENTAJOSAS PARA ALGUNOS OPERADORES QUE PARA OTROS

Las normas técnicas o de calidad pueden ser satisfechas en ocasiones con mayor facilidad por unos operadores que por otros, afectando a sus posibilidades de competir en el mercado.

Los requisitos de calidad pueden llegar a restringir la libertad de los entes proveedores para ofrecer productos de diferentes calidades en aras de satisfacer diferentes demandas.

Asimismo, las normas técnicas pueden limitar las posibilidades de producción o de innovación de algunos operadores frente a otros.

Ejemplo: Cementos

La Instrucción para la recepción de cementos vigente en 2003 establecía la obligación de realizar ensayos de identificación a los productos importados, incluso cuando éstos tenían el «marcado CE». Ello suponía, en la práctica, un auténtico control y comprobación de las especificaciones técnicas del producto y, por lo tanto,

una duplicidad en los controles de calidad que actuaba como barrera a la entrada de las importaciones.

Ejemplo: Telecomunicaciones por cable

La regulación original de las telecomunicaciones por cable limitó temporalmente los servicios prestados por los operadores de redes de cable a la transmisión de televisión y ciertos servicios de valor añadido, excluyendo temporalmente la posibilidad de ofrecer servicios como la telefonía, a pesar de ser técnicamente posible. Con ello se creaba una situación diferenciada a los operadores de telefonía en función de la tecnología que utilizaran.

Ejemplo: El *catering* en los vuelos de bajo coste

Existen muchos consumidores/as que prefieren volar en una aerolínea de bajo coste aunque ello les suponga no disponer de una comida pagada a bordo. Si existiera una norma que obligase a las aerolíneas a suministrar esa comida gratuitamente, estarían obviándose los intereses de parte de la demanda existente en ese mercado y restringiéndose la libertad del mercado para ofrecer productos diferenciados con el objetivo de satisfacer esas diferentes demandas.

2.5 OTORGA A LOS OPERADORES ACTUALES EN EL MERCADO UN TRATO DIFERENCIADO CON RESPECTO A LOS NUEVOS ENTRANTES

Cualquier trato que privilegie a unos operadores con respecto a otros distorsiona la competencia en un mercado.

Un ejemplo de regulación que puede afectar de manera distinta a cada operador en el mercado, situando a alguno de ellos en posición más ventajosa que a otros, es la que obliga a la utilización de una determinada tecnología, normalmente la ya utilizada por los operadores existentes en el mercado, en lugar de otra alternativa.

Otro tipo de regulación que con frecuencia privilegia a los operadores ya instalados en un mercado con respecto a los nuevos entrantes son las denominadas cláusulas de derechos adquiridos. Este tipo de cláusulas requieren que los nuevos entrantes cumplan con unas normas más restrictivas que las de los operadores ya instalados, que continúan sujetos a normas previas, más laxas.

Ejemplo: Autorizaciones para nuevos operadores de transporte de mercancías por carretera

La regulación en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera establece que para obtener nuevas autorizaciones se debe disponer de al menos

tres vehículos con una antigüedad inferior a cinco meses. Existía también una exigencia de un número mínimo de conductores que ha sido recientemente eliminada.

3. El proyecto reduce los incentivos de los operadores para competir

En este apartado se analizan aquellos aspectos de la regulación que afectan a la toma de decisiones de los operadores en un mercado y que, si bien pudiera parecer que no afectan de manera directa a la competencia, sí lo hacen de manera indirecta, al reducir los incentivos de los operadores para competir.

3.1 GENERA UN RÉGIMEN DE AUTORREGULACIÓN O CORREGULACIÓN

Existe un riesgo de que las reglas desarrolladas por la industria o las asociaciones profesionales con el fin de ordenar la actividad tengan impactos anticompetitivos.

Cuando una asociación profesional u otra entidad de un determinado sector asume la responsabilidad de regular la conducta de sus miembros, sin la participación del Gobierno, se utiliza el término «autorregulación». En los casos en los que el Gobierno proporciona apoyo legislativo a normas desarrolladas por las asociaciones profesionales u otras entidades se habla de «corregulación».

En la práctica, existe un riesgo relevante de que las reglas desarrolladas por la industria o las asociaciones profesionales tengan efectos negativos sobre la competencia. Así, en particular, el hecho de que sean los propios operadores de un mercado los que regulen su funcionamiento puede dar lugar a restricciones que limiten la entrada de nuevos operadores en el mercado o que reduzcan la capacidad de los operadores para competir.

Ejemplo: Las profesiones colegiadas

La regulación de los Colegios Profesionales atribuye a éstos funciones de ordenación de la actividad profesional, lo que ha llevado a los Colegios Profesionales a dictar una serie de normas de obligado cumplimiento para las personas colegiadas en materia de precios, publicidad, etc. que pueden tener un impacto en la competencia.

3.2 EXIGE O FOMENTA LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE PRODUCCIÓN, PRECIOS, VENTAS O COSTES DE LOS OPERADORES

Los operadores pueden utilizar la información sobre producción, precios, ventas o costes de sus competidores para coordinar su comportamiento en el mercado, en

detrimento de quienes consumen. Estas coordinaciones son más frecuentes en mercados con pocos operadores, productos homogéneos y altas barreras a la entrada.

Es cierto que en algunos mercados en los que existe una gran variedad de productos diferenciados puede ser muy difícil para quien consume conseguir hacerse una idea de los precios que más le convienen entre los ofertados por los diferentes operadores.

En ese sentido, la exigencia a los operadores de publicar cierta información sobre los productos que ofertan y sus precios, en aras de facilitar a las unidades consumidoras la búsqueda en el mercado, puede tener efectos pro-competitivos, pero éstos deben ser analizados junto con su posible efecto anti-competitivo.

En efecto, la publicación de esta clase de informaciones puede en algunos casos facilitar la coordinación en precios entre la competencia, con lo que el beneficio neto a quién consume podría ser menor del esperado o incluso negativo.

Ejemplo: Sector energético

El potencial efecto sobre la competencia de la exigencia de publicación de información dependerá de las características del mercado, como el número de operadores presentes, el grado de diferenciación de los productos, etc.

Ejemplo: Honorarios orientativos

La regulación sobre Colegios Profesionales permite que éstos aprueben y publiquen baremos de honorarios orientativos.

3.3 INCREMENTA LOS COSTES PARA LA CLIENTELA DE UN CAMBIO DE PROVEEDOR, REDUCIENDO LA MOVILIDAD DE QUIEN CONSUME

Las personas consumidoras no satisfechos con su proveedor de bienes o servicios pueden optar por cambiar de unidad proveedora. Si la regulación dificulta o reduce la facilidad con los y las consumidores/as pueden moverse de un operador a otro se estarán reduciendo los incentivos para la competencia entre los proveedores.

Los denominados «costes de cambio» se pueden definir como los costes asumidos por una unidad consumidora al cambiar de proveedor de un producto. De este modo, cuando el producto que se ofrece para el consumo resulta caro o de baja calidad, si los costes de cambio son bajos, resultará fácil para quien consume cambiar a otras alternativas más baratas o que le resulten más convenientes. Al mismo tiempo, en estas circunstancias, las unidades proveedoras tendrán mayor incentivo a hacer promociones u ofertar mejores productos y dárselos a conocer a quienes vayan a consumirlos, puesto que, a cambio, podrán ver incrementadas sus ventas.

Las normas que imponen periodos mínimos en los contratos, o periodos mínimos para la notificación de la rescisión de los mismos, o condiciones para el cambio de proveedor pueden desincentivar la rivalidad entre operadores y, en especial, la entrada de nuevos operadores en el mercado.

Ejemplo: La portabilidad en la telefonía móvil.

Las normas pueden contribuir a que los costes de cambio se reduzcan en un mercado. Por ejemplo, la norma que garantiza la portabilidad a la hora de cambiar de compañía de telefonía móvil, facilita estos cambios, eliminando uno de sus aspectos más molestos y costosos como es el de tener que cambiar de número de teléfono para cambiar de operador.

3.4 GENERA INCERTIDUMBRE REGULATORIA PARA LOS NUEVOS ENTRANTES

La inexistencia de un marco regulatorio claro desincentiva la entrada de nuevos operadores en un mercado.

El nuevo operador que entra en un mercado asume, como no puede ser de otra manera, los riesgos inherentes a cualquier actividad empresarial o profesional; tales riesgos, sin embargo, pueden verse incrementados por la propia regulación, lo cual desincentivará la entrada de nueva competencia.

Ello sucede cuando la regulación no diseña un marco de actuación claramente definido y predecible. El problema puede ser especialmente importante en el caso de proyectos que pretenden precisamente abrir determinados sectores a la competencia, pues un diseño poco claro de las condiciones de acceso o una demora excesiva en su desarrollo pueden llevar a no alcanzar el objetivo de entrada de nueva competencia.

Ejemplo: Licencia para grandes superficies comerciales

La falta de concreción en la normativa sobre los supuestos en los que se concederá la licencia para la apertura de grandes superficies comerciales puede retraer la entrada de nuevos competidores. Ello se ve agravado cuando las tasas que deben abonar para solicitar la licencia son muy elevadas.

Ejemplo: Servicios de Prevención Ajenos

La regulación original permitía que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social simultanearan sus actividades tradicionales con la de prestación de servicios de prevención ajenos. Para evitar que estas Mutuas tuvieran una situación de ventaja frente a otras entidades de prevención, resultaba fundamental la regulación de las condiciones de utilización de los recursos

adscritos a actividades de colaboración con la Seguridad Social. Sin embargo, la incertidumbre jurídica y complejidad de la regulación en este ámbito dio lugar, como el propio Tribunal de Cuentas manifestó, a hechos presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia derivados del marco normativo.

Anexo V

Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción

Sistema compartido de las Administraciones Públicas

1. Objeto del método

Este anexo contiene el método de medición de cargas administrativas que puede ser aplicado por todas las Administraciones Públicas de nuestro país.

Se trata de un método basado en el Modelo de Costes Estándar (MCE), que introduce una serie de aclaraciones y ayudas para adaptarlo a la realidad de nuestras Administraciones. Esta adaptación del MCE se nutre de los trabajos de medición efectuados hasta la fecha en España y es consecuente con lo realizado por varios países de nuestro entorno.

Como primer paso necesario a la hora de establecer el método, se procede a definir una serie de conceptos clave, como son los siguientes:

Se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los «costes administrativos» de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Se entiende dentro del concepto de empresas, tanto las empresas privadas, cualquiera que sea su volumen o naturaleza jurídica como los emprendedores que inician su actividad empresarial o profesional y cualquier otra entidad cuyas actividades surtan algún efecto en el tráfico económico (asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, etc.).

El presente anexo muestra los pasos a seguir para la medición de la carga administrativa y define el método aplicable. Del mismo modo, se proporcionan elemen-

tos para la identificación de las cargas, así como de los mecanismos que permiten reducirlas.

Al final del anexo, se describen los tres elementos de la medición: el coste, la frecuencia y la población. Para el primero de ellos se ofrecen además valores estándar derivados de la experiencia acumulada.

2. Identificación de cargas administrativas

Relación de cargas administrativas que se identificarán para su medición en las normas y procedimientos derivados de las mismas que se analicen.

La siguiente relación no es exhaustiva, ni las categorías que la componen son excluyentes, pero permite identificar las cargas administrativas más frecuentes incluyendo tanto los trámites obligatorios como aquellos que tienen un carácter voluntario.

Esta relación debe ser interpretada en sentido amplio, es decir, con inclusión de los costes de etiquetado, declaración, seguimiento y evaluación necesarios para facilitar información y proceder a registros, etc. En ocasiones, la información debe transmitirse a las autoridades públicas o a entidades privadas.

a. Solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos (incluidas exenciones).

En general todo aquel requisito que suponga la presentación ante una administración o tercero de datos identificativos de la persona o empresa u otros datos para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Se incluyen, entre otros:

- licencias de obras,
- licencia de venta de determinados productos,
- carnés profesionales,
- autorizaciones medioambientales,
- etc.

b. Comunicación de datos y presentación de documentos.

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de presentar, a la Administración o a terceros, información sobre la actividad que realiza una empresa.

Se incluyen, entre otros:

- comunicación de actividades y datos,
- la presentación de informes periódicos o no periódicos,
- la presentación de facturas o documentación que acompaña al pago de tributos o tarifas,
- el suministro de datos estadísticos,
- certificados,

- declaraciones responsables,
- etc.

c. Conservación de documentos.

Obligación de conservar y, en su caso, poner a disposición de la Administración y terceros documentos emitidos por la Administración, por terceros o por la propia empresa.

Ejemplo: conservación de la documentación relativa a la formación impartida a los trabajadores.

d. Inscripción, baja o modificación en un registro.

Inscripción, baja o modificación en registros administrativos, gremiales, profesionales o de otro tipo.

Ejemplo: inscripción en el Registro de Operadores Intracomunitarios en el ámbito de la declaración del IVA; inscripción en un registro de licitadores.

e. Llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaraciones, manuales, productos, planes.

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de elaborar y, en su caso, mantener al día un documento que puede ser exigido por la Administración o por un tercero.

Ejemplo: la llevanza del libro registro de determinadas operaciones intracomunitarias, la elaboración del Plan de Igualdad en empresas de más de 250 empleados o del plan de prevención de riesgos laborales.

f. Auditorías, inspecciones y controles.

Toda obligación normativa de someterse a control.

Ejemplos: medición y evaluación del nivel de exposición al ruido por parte del empresario, inspecciones técnicas; inspecciones de calidad, de instalaciones, de maquinaria, realizadas por empresas especializadas.

g. Acreditación de avales, garantías u otros fondos.

La acreditación de la constitución de avales, garantías y otros fondos, cuando forman parte esencial del ejercicio de la actividad.

Ejemplo: la prestación de garantía provisional en el ámbito de Contratación Pública.

h. Información a terceros u obtención de consentimientos de terceros.

En general, todos los requisitos que debe cumplir una persona o empresa para informar a los ciudadanos, clientes, trabajadores, accionistas, etc, de algún hecho, actividad o característica. En este punto se englobarían también la publicación de hechos acaecidos o proyectados y la acreditación de la obtención previa de homologaciones o aprobaciones externas a la Administración.

Ejemplos: las etiquetas de energía de electrodomésticos, los carteles de prohibición de fumar; los anuncios en periódicos o boletines de convocatorias de determinadas reuniones de órganos sociales, la acreditación del acuerdo de la junta de accionistas para ciertas actuaciones de una sociedad; certificados médicos; certificados de ingenieros.

i. Formalización de hechos o documentos.

En general, todos los requisitos que impliquen obtener la formalización en documento público de un hecho o documento por una persona o entidad acreditada.

Ejemplo: otorgamiento de escritura pública, obtención de visados.

3. Mecanismos de reducción de cargas administrativas

Las técnicas de reducción que se exponen a continuación, están inspiradas en los principios propuestos en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas: reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información.

Estos mecanismos deben identificarse para su cuantificación en las normas y procedimientos derivados de las mismas que se analicen, con el fin de medir las cargas administrativas y la reducción efectuada.

La siguiente relación no es exhaustiva ni las categorías que la componen son excluyentes, pero permite identificar las formas de reducción de cargas administrativas más frecuentes. Cabe distinguir entre medidas directas e indirectas de reducción de cargas administrativas.

Medidas directas de reducción de cargas administrativas.

– Supresión de la carga administrativa.

- Eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas, bien por la evolución tecnológica y social, bien por derogación expresa o tácita del marco normativo en que se sustentan.

- Eliminación de procedimientos.
 - Sustitución del régimen de autorización, licencia y otros títulos habilitantes por la comunicación previa susceptible de comprobación ulterior.
- Eliminación o simplificación de trámites.
 - Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior.
 - Renovación automática o proactiva de licencias, permisos, etc.
 - Eliminación de redundancias o solapamientos en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales (por ejemplo, en la solicitud de una subvención).
 - Establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la carga administrativa.
 - Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización.
- Simplificación documental.
 - No solicitar los documentos o datos que ya obren en poder, directa o indirectamente, de las Administraciones, en particular a través de la interconexión de fuentes de datos, obteniendo previamente el consentimiento del interesado.
 - Reducción de la documentación o datos a aportar, exigiendo únicamente la documentación imprescindible.
 - Simplificación de los formularios (incluidos los electrónicos) y unificación de formatos en todo lo posible.
- Reducción de Frecuencia.
 - Reducción de la frecuencia de presentación de los datos o documentos.
 - Ampliación de los plazos de validez de permisos, licencias, inscripciones en registros, etc.
- Mejoras tecnológicas, acceso por medios electrónicos.
 - Automatización de las relaciones con la Administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas.
 - Interconexión de fuentes de datos entre Administraciones o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la Administración, en particular a través de los registros.
- Coordinación administrativa.
 - Coordinación efectiva entre los distintos órganos que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados.

- Coordinación entre las diferentes administraciones públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos, en los cuales intervengan, por ejemplo, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, principalmente.

Medidas indirectas para la reducción de cargas administrativas.

- Reducción de plazos y silencio administrativo.
 - Respuesta inmediata en los procedimientos.
 - Reducción de los plazos legales y efectivos en la tramitación de los procedimientos.
 - Reducción de plazos de conservación de documentos o datos.
 - Por su efecto indirecto en la reducción de plazos, revisión del sentido del silencio administrativo ampliando el número de procedimientos con silencio positivo.
- Información y lenguaje administrativo.
 - Puesta a disposición de información adicional o sistemas de ayuda para facilitar el cumplimiento de las cargas administrativas impuestas, tales como los canales de empresa o guías de ayuda.
 - Divulgación de las cargas administrativas que se modifican o suprimen.
 - Acceso, en la página web correspondiente, a toda la tramitación de un procedimiento, así como a sistemas de ayuda que faciliten la cumplimentación, el envío, la notificación y el pago de tasas e impuestos por vía electrónica.

Simplificación y unificación del lenguaje administrativo facilitando la comprensión, cumplimentación y tramitación de documentos.

4. Medición de las cargas administrativas y de su reducción

La medición, expresada en euros y en términos anuales, de una carga administrativa se efectúa multiplicando tres valores:

- el coste unitario de cumplir con la carga.
 - la frecuencia anual con la que debe realizarse.
 - la población que debe cumplir con la carga.
- a) El coste unitario constituye la principal novedad de este método simplificado, y se ha calculado en función de los parámetros «tiempo» y «precio» del MCE.

Para el cálculo de tiempo y precio se han tenido en cuenta los datos ofrecidos por empresas y expertos durante las entrevistas realizadas en los estudios de campo efectuados, estadísticas publicadas y baremos públicos. Estos valores se revisarán a la luz de las futuras aportaciones de datos a los que se tenga acceso.

Facilitada así la medición de las cargas administrativas, se presenta al final de este anexo una tabla de valores estándar basada en las mediciones efectuadas.

La tabla consta de dos partes:

- 1.ª medición del coste de la carga (existente, establecida o eliminada).
- 2.ª medición del importe agregado de la reducción.

El coste unitario de las cargas que ya existen en las normas, así como de las que se van a establecer o eliminar, se recoge en la primera parte de la tabla.

Para calcular las reducciones que se aplican a las cargas se halla la diferencia entre los valores de los costes respectivos. Ej.: si pasamos de presentar una solicitud presencial (coste 80 €) a presentar una solicitud electrónica (coste 5 €) el ahorro que se obtiene es la diferencia entre los dos valores, es decir 75 €.

No obstante, existen reducciones que no se pueden calcular siguiendo esta fórmula, por lo que se propone la segunda parte de la tabla con valores agregados para su aplicación fundamentalmente en el caso de modificaciones procedimentales o normativas.

Los costes unitarios podrán ser acumulativos: Ej.: si se exige presentar una solicitud presencial, acompañada de 2 documentos, de los cuales 1 de ellos debe compulsarse, el cálculo sería: 80 € (por la solicitud presencial) + 10 € (presentación convencional de 2 documentos) + 1 € (por compulsas de un documento) = 91 €.

b) La frecuencia indica cuántas veces al año debe cumplirse el trámite. En algunos casos, la frecuencia puede deducirse directamente de la norma. Puede darse el caso también de que una misma obligación tenga que cumplirse de forma diferente según, por ejemplo, el tipo de empresa.

En general, se pueden presentar dos casos:

- cuando la norma establece una renovación o repetición periódica del proceso, se utiliza esta frecuencia llevada a denominador anual. Por ejemplo, una renovación cada 10 años supone una frecuencia de 1/10, o sea 0,1 veces al año; para una repetición de una declaración cada tres meses, la frecuencia será 4 veces al año.
- cuando la obligación se realiza cuando ocurre un hecho, por ejemplo al constituirse una empresa, ante un accidente laboral o un despido, la única forma de establecer la frecuencia es estimar el número de expedientes anual. En este caso NO se multiplicará por la población, puesto que la frecuencia y la población vienen a ser el mismo dato.

En algunos supuestos, se disminuye la frecuencia del trámite u obligación. En este caso, la frecuencia que se tendrá en cuenta es la diferencia entre la frecuencia original y la reducida. Por ejemplo, si se pasa de una obligación trimestral (cuatro veces al año) a una anual, la frecuencia aplicada a la reducción será 3 (las veces al año que se ha eliminado la obligación).

c) La población indica cuántas empresas se ven afectadas por la norma en cuestión.

La estimación de la población afectada debe corresponder con los que realmente cumplen o están obligados a cumplir con la carga y no con los que potencialmente podrían estar afectados. Por ejemplo, una inscripción en un registro administrativo puede ser realizada por cualquier empresa, pero sólo una parte de ellas lo hace normalmente: este último es el número que debe indicarse.

Sin embargo, cuando se está abriendo una posibilidad que puede o no ser utilizada por todos los interesados, por ejemplo, el acceso electrónico de las empresas a los servicios públicos, se estimará la población que hace uso de ese acceso. No obstante, se supone que, mediando el tiempo, todos los interesados se acogerán a la mejora.

Igualmente, es importante tener presente que una población también puede ser un acontecimiento: por ejemplo, el número de solicitudes, expedientes o informes anuales.

Para el dato de población, podrán consultarse las estadísticas publicadas en la página web del INE (www.ine.es) en particular, las del Directorio Central de Empresas.

Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas		Coste unitario en €
1	Presentar una solicitud presencialmente	80
2	Presentar una solicitud electrónica	5
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5*
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4*
8	Aportación de datos	2*
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1*
10	Presentación de un informe y memoria	500
11	Obligación de conservar documentos	20
12	Inscripción convencional en un registro	110
13	inscripción electrónica en un registro	50
14	Llevanza de libros	300
15	Llevanza libros en vía electrónica	150
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500
17	Información a terceros	100
18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
19	Obligación de comunicar o publicar	100

Tabla para la medición del coste agregado de la reducción (sólo cuando no se puede utilizar la tabla anterior)		Importe en €
1	Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
2	Implantación de tramitación proactiva	100
3	Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
4	Reducción de plazos de respuesta de la Administración	**
5	Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
6	Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15
NOTA: si alguna medida no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables		
*Euros por unidad		** ver escala en función del tiempo reducido
Escala de valores en función del tiempo reducido:		
Del 1-25%-----		20 €
Del 26-50%-----		60 €
Del 51- 75%-----		110 €
Del 76- 99%-----		180 €

Anexo VI

Análisis de los gastos de personal

a) ¿Qué debe entenderse por órganos, unidades o puestos de trabajo?

Con carácter general, puede consultarse la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como lo dispuesto anualmente por el Título III de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Cuando afecte a colectivos con legislación específica propia, se atenderá a lo que dispongan, en su caso, las correspondientes leyes sectoriales, así como lo establecido en la normativa presupuestaria.

Este ámbito abarca también los órganos colegiados, los organismos públicos cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, así como las fundaciones del sector público estatal y los consorcios participados mayoritariamente por la Administración General del Estado y/o sus organismos públicos.

Cuando el proyecto tenga por objeto crear o modificar estructuras orgánicas, se incluirá un cuadro comparando el organigrama previo con el resultante de su aprobación.

b) ¿Cómo se puede valorar el impacto que la norma propuesta tendrá previsiblemente sobre los gastos públicos en materia de personal?

Abordando los siguientes aspectos:

a) Relación de las previsiones adicionales de recursos humanos con indicación separada de las correspondientes a cada tipo de personal en función de su régimen jurídico y con especificación del calendario de su aplicación.

b) Previsión de los mayores costes de personal por todos y cada uno de los conceptos retributivos, incluso las previsiones en concepto de productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios y otros incentivos al rendimiento, compensaciones económicas derivadas del Real Decreto 462/2002, y cuotas sociales. Todo ello con indicación, de forma separada por tipo de personal, y nivel de complemento de destino, categoría o empleo en términos anuales. Si se prevén contrataciones temporales o nombramiento de personal funcionario interino, figurará su número y coste total desglosado por categorías o niveles y especificando la modalidad.

b.1) En la modificación de las condiciones retributivas deben recogerse los conceptos afectados, la cuantía media por tipo de personal, grupo de adscripción o categoría concernido por la modificación, el número de efectivos afectados y el coste total de la propuesta.

b.2) En la creación, modificación o supresión de órganos, unidades o puestos de trabajo, la valoración del coste por sueldo, complemento de destino y complemento específico, o complementos fijos de carácter periódico que les corresponda en su caso, se hará, además, con el método aprobado por la Comisión Interministerial de Retribuciones (Resolución de 19 de diciembre de 2007, y Resoluciones CECIR de 28 de enero de 2008 y de 3 de marzo de 2009). Para los colectivos con legislación específica propia, de acuerdo con las adecuaciones que, de dicha Resolución, se acuerde con el Ministerio responsable.

b.3) En la modificación de las condiciones de la prestación de servicio, hay que abordar el impacto en el coste por la incidencia en las retribuciones totales percibidas o en el número de personas implicadas, así como las consecuencias que pueda suponer en cuanto a la eventual demanda de mayores efectivos.

b.4) Cuando la propuesta afecte a colectivos con legislación específica propia, cuyas competencias hayan sido objeto de transferencia a alguna o todas las Comunidades Autónomas, se facilitarán cuadros comparativos de las retribuciones, condiciones de prestación de servicios o derechos y deberes a que se refiere la propuesta, de dichos colectivos en cada Comunidad Autónoma.

c) Figurará el gasto presupuestario total, con desglose del concepto y subconcepto presupuestario que corresponda y se aportará un certificado que acredite la existencia de crédito correspondiente a los gastos que se generen en el año en curso, así como que el gasto previsto para el siguiente año ha sido incluido en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en su caso (generalmente Informe de la Oficina Presupuestaria, previsto en el Real Decreto 2855/1979).

d) Se determinará la fuente y forma de financiación de los mayores costes que se deriven de la propuesta.

e) Se indicarán los sistemas de provisión de los nuevos puestos (en especial, si son por Oferta de Empleo Público).

Anexo VII

Impacto sobre los presupuestos de las Comunidades autónomas y/o Entidades Locales

Para valorar el impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales, con carácter general, la Memoria contendrá:

- Indicación de si la futura norma tendrá o no incidencia en los gastos o ingresos de las Comunidades Autónomas y/o las Entidades Locales. Estas incidencias pueden ser positivas o negativas, debiendo ser recogidas todas.

- En el supuesto de que el proyecto normativo tenga incidencia negativa en el presupuesto de las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales, con respecto a la normativa vigente antes de su aprobación, deberá justificarse la imposibilidad de evitar esos efectos.

- La valoración de la incidencia (en términos netos), en caso de que exista. Ésta se realizará con la misma metodología que la prevista para el caso de valoración del impacto en los Presupuestos Generales del Estado. En el caso de que esto no fuese posible se habrá de acudir a métodos indirectos.

- Aunque se haya citado en apartados anteriores, es recomendable mencionar aquí los procedimientos seguidos en la tramitación de la norma para la puesta en conocimiento a las Comunidades Autónomas y/o a las Entidades Locales de su incidencia presupuestaria. Se detallará también si se ha producido algún tipo de acuerdo en el seno de las comisiones multilaterales respecto a la aplicación de la futura norma y a su financiación.

- Indicación de la financiación que aportará la Administración General del Estado, en su caso, para compensar a las Comunidades Autónomas y/o a las Entidades Locales por los aumentos de gastos o disminuciones de los ingresos, con especificación de las aplicaciones presupuestarias y cuantía de los créditos correspondientes, especificando el ámbito temporal de dicha aportación y justificando, en su caso, la no existencia de financiación.

Colección TEXTOS Y DOCUMENTOS

Director: Luis Aguiar de Luque

13. *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*
José Manuel Vera Santos
14. *La legislación de la Segunda República Española (1931-1936)*
Manuel Ramírez Jiménez
15. *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América (2.ª ed.)*
Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González
16. *La elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*
Jorge Alguacil González-Aurioles
17. *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles*
Joan Oliver Araujo y Jorge J. Calafell Ferrá
18. *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*
Benito Aláez Corral y Leonardo Álvarez Álvarez
19. *Las Constituciones de Iberoamérica (Vol. I y II)*
Luis López Guerra y Luis Aguiar de Luque
20. *Antología de la "Revista de Estudios Políticos"*
Nicolás Sesma Landrin
21. *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*
Martín Bassols Coma
22. *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional Italiano*
Miguel Ángel Presno Linera y Roger Campione

23. Las sentencias básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Rubén Hernández Valle

24. Cataluña en sus documentos

Rosa M.^a Fernández Riveira y Esther González Hernández

25. Decisiones básicas en materia de violación de derechos humanos

Miguel Revenga Sánchez y Cristina García Pascual

26. Las Sentencias básicas del Consejo Constitucional francés

Carolina Cerda Guzmán y Gilles J. Guglielmi

27. Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional Italiano (2.^a ed.)

Miguel Ángel Presno Linera, Roger Campione e Íñigo García de Castro

28. Fundamentos de técnica legislativa

Fruela Río Santos

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Plaza de la Marina Española, 9 28013 Madrid

Tel. 91 540 19 50

Boletín Oficial del Estado

Avda. Manoteras, 54

28050 Madrid

Tel. 91 111 40 00

Venta y distribución:

c/ Trafalgar, 27-29

28010 Madrid

<http://tienda.boe.es>



La técnica legislativa constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho y, sin embargo, ha sido objeto de un tratamiento sistemático tardío en la doctrina española. El estudio abarca desde los precedentes históricos de la disciplina hasta la vigente regulación española articulada en torno a las Directrices de Técnica Normativa de 2005, estructurándose en seis bloques: el origen y evolución de la técnica legislativa, su concepto y objetivos, las directrices normativas, la estructura formal de la ley, el lenguaje jurídico y el ciclo de sanción, promulgación, publicación y evaluación normativa ex ante y ex post. Se completa con una selección bibliográfica actualizada, la normativa en vigor y una clasificación jurisprudencial por voces temáticas con extractos de sentencias del Tribunal Constitucional sobre calidad normativa y seguridad jurídica.

Prologada por Piedad García-Escudero Márquez, máxima autoridad académica en la materia, esta obra es un instrumento indispensable de consulta diaria para legisladores, letrados de parlamentos, funcionarios académicos y cuantos profesionales del Derecho tienen por misión la producción o el análisis crítico de normas jurídicas.

Fruela Río Santos es

Doctor en Derecho (URJC, 2020) y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo. Acumula más de 60 publicaciones entre artículos científicos, monografías, capítulos de libro y códigos normativos. Sus principales líneas de investigación comprenden la justicia constitucional, la técnica legislativa, la creación de Estados y el sistema de fuentes del Derecho.