

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
Mérida. 17 octubre de 2011

José Manuel Rodríguez Muñoz
Doctor en Derecho
Letrado del consejo Consultivo de Extremadura

SUMARIO



- **1.-APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PANORAMA NORMATIVO.**
- **2.-INTERVENCIÓN DE LOS ALTOS CUERPOS CONSULTIVOS EN LA TÉCNICA NORMATIVA.**
- **3.- DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE TÉCNICA NORMATIVA.**
- **4.- TRASCENDENCIA DE CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.**



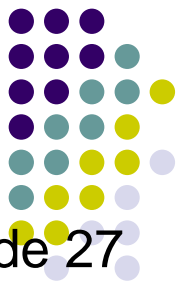
1.- SITUACIÓN ACTUAL DEL PANORAMA NORMATIVO.




- **A)** El panorama normativo actual se puede caracterizar de muchas maneras pero huyendo de una fórmula sintética hemos de calificarlo sintomáticamente, y en este sentido señalar los siguientes:
 - a) Dispersión de los poderes normativos como consecuencia de la distribución territorial del poder: leyes estatales, leyes territoriales, leyes básicas y leyes de desarrollo.
 - b) Dispersión adicional por los efectos de nuestra integración en la Unión Europea, lo que ha generado la introducción de formas y fórmulas normativas extrañas en nuestra tradición jurídica (Directivas, Reglamentos, Decisiones).
 - c) Globalización que supone un aditamento a tales fórmulas, las leyes-contrato, y las leyes hipertécnicas, spanglish. Ejemplo Ley del suelo de Extremadura.
 - d) Intervención de los poderes públicos en todos los aspectos de la realidad social consecuencia del llamado estado del bienestar o estado social de derecho, lo que lleva a difuminar los tradicionales límites entre el derecho público y el derecho privado.



- **B)** La consecuencia es la **giganormación** como pone de manifiesto la doctrina al señalar, por ejemplo que entre 1980 y 2000, sólo las Comunidades Autónomas promulgaron la friolera de **3.330** leyes de todo tipo.
- Tan desmesurada producción afecta de modo evidente al principio de seguridad jurídica en el sentido que es común y que se traducen en palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 225/1998 (Pleno), de 23 noviembre
- «*suma de certeza y legalidad jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad*» (SSTC 99/1987 [[RTC 1987\99](#)], 227/1988 [[RTC 1988\227](#)], 27/1989 [[RTC 1989\27](#)], 150/1990 [[RTC 1990\150](#)] y 146/1993 [[RTC 1993\146](#)], entre otras muchas), todo ello sin perjuicio del valor que, como principio constitucional, ostenta por sí misma,



- Reténgase, por tanto, una primera afirmación, si se quiere, axiomática, la técnica normativa es un instrumento o técnica al servicio del principio de seguridad jurídica como bien pone de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado núm. 3.714/1992 de 27 de enero de 2000 que dice:
- *“la seguridad jurídica -objetivo prioritario de la técnica normativa- requiere ante todo que se sepa cual es la legislación vigente.”*
- Con todo, este fenómeno no es nuevo, se cuenta en los mentideros jurídicos que **Calígula** amenazó a la pléyade de jurisconsultos romanos con llevar a la pira sus bibliotecas jurídicas y las palabras de tan peculiar princeps, no debieron ser fuente de tranquilidad, y en 1612 **Francisco Bermúdez de Pedraza** escribía que el jurisconsulto ha de tener memoria para recordar, al menos, los lugares en que se tratan los casos, pues es imposible retener, por su fragilidad, tantas decisiones de casos como cada día se determinan. Y lo mismo opina en nuestros días **Alejandro Nieto** que alude burlescamente a los **“montones de derecho”** no como guía sino como valladar.

- 
- **C)** Naturalmente, esta inflación normativa incontrolada asusta por cuanto deja a los ciudadanos, en general, que son los destinatarios de las normas, en una situación de indefensión, pues ya se sabe que la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento conforme a la lapidaria afirmación del nº 1 del artículo 6 del Código civil.
 - Por lo tanto los sesudos pensadores jurídicos determinan que algo se ha de hacer y deciden **ya que no podemos parar el tsunami normativo hagámoslo bien** de modo que sean productos homologables conforme a cánones de calidad generalmente admitidos. Una especie de norma ICSO de calidad normativa.
 - Este **hacerlo bien** es ya de por sí un concepto jurídico indeterminado pero que supone el sometimiento de la norma a una fase elaborativa algo más compleja, pues requiere determinar no sólo la calidad de la norma en términos intrínsecos sino su aplicabilidad o, mejor, su viabilidad real.
 - **Hacerlo bien** supone el contraste con una serie de parámetros, ya sea la gramática, ya sea una directiva de normación, ya sea una directiva de evaluación (política, social, económica), ya sea el establecimiento de determinadas evaluaciones ex post facto (observatorios de seguimiento).



- **D)** En nuestra Comunidad Autónoma no existen normas de este tipo pero sí en otras Comunidades Autónomas, como Cataluña o el País Vasco, en el primer caso establecidas mediante la Ley de Gobierno (Ley 13/1989). Y en el Estado se han de reseñar la reciente Directiva aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que substituye a la de 18 de octubre de 1991.
- Tal acuerdo ha sido tomado como referencia por el propio Consejo de Estado en su reciente doctrina, dictamen 803/2006, de 22/6/2006 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que se hacen importantes aportaciones sobre técnica normativa.
- Se ha de citar además, sobre ordenes ministeriales a publicar el acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001.



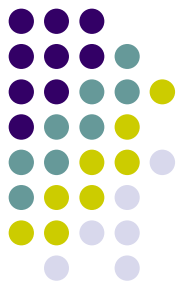
- En España el examen de la viabilidad de las normas se ha ido incorporando paulatinamente a los cuestionarios internos que rigen su elaboración, por ejemplo, el «Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros», aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de **26 de enero de 1990**, comprende el análisis, en palabras de **Sainz Moreno**, de «la necesidad del proyecto» (¿responde a una exigencia de orden jurídico?, ¿existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia?, ¿qué objetivos básicos se pretenden alcanzar?), de sus «repercusiones jurídicas e institucionales» (respecto a las Comunidades Europeas, a las Comunidades Autónomas, a los órganos de la Administración del Estado, al ordenamiento vigente) y de sus efectos sociales y económicos (¿cuáles son las principales repercusiones económicas y presupuestarias?, ¿puede hacerse frente a la aplicación del proyecto con los medios humanos actualmente disponibles?, ¿qué efectos pueden preverse en cuanto a su aceptación o rechazo por los agentes sociales y sus organizaciones representativas?).
- También en la Unión Europea, cuya maraña normativa es inextricable existen normas o criterios orientadores, sin perjuicio de las conclusiones del libro blanco sobre la gobernanza elaborado en su seno.



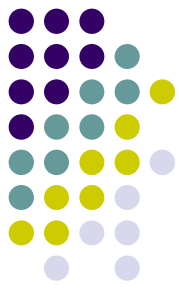
2.- INTERVENCIÓN DE LOS ALTOS CUERPOS CONSULTIVOS EN LA TÉCNICA NORMATIVA.



- Los estudiosos del tema opinan que un papel muy relevante en este control de calidad, al menos en los aspectos formales intrínsecos, corresponde a los Consejos Consultivos (**Montoro Chiner**).
- Claro que tales intervenciones de tales órganos están limitadas de modo importante:
 - a) Los Consejos emiten informe de carácter **no vinculante** (artículo 3 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre).
 - b) La ausencia de trámites, salvo el informe de la Secretaría General sobre la legalidad y acierto, no supone la nulidad de la norma (excepción hecha de alguna reciente y peregrina Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura), por lo que solo puede apuntarse la ausencia de tales trámites.
 - c) Los Consejos Consultivos, en general, no pueden ni deben hacer **consideraciones de oportunidad** salvo que así se lo requiera el órgano consultante(art. 2-2 de la ley 16/2001), y aunque tal limitación se refiere a la oportunidad política no jurídica se ha de entender que tal distinción no siempre es nítida.
- Con todo, los Consejos Consultivos, empezando por el del Estado, ha ido introduciendo observaciones de técnica normativa en sus dictámenes que hemos de sintetizar a continuación, pues en algunos casos la opinión autorizada del Alto Cuerpo Consultivo influyó en Tribunal Constitucional o en el propio Gobierno y en otros casos aquél Tribunal determinó la doctrina del Consejo de Estado.



3.- DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE TÉCNICA NORMATIVA



- 3. I.-ÁMBITO REGULATORIO. CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN
- 3. II.- TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS
- 3. III.- COHERENCIA INTERNA. REMISIONES
- 3. IV.- ESTRUCTURA FORMAL
- 3. V.- RELACIONES LEY-REGLAMENTO
- 3. VI.- RELACIONES NORMATIVAS
- 3. VII.- TÉCNICA REGLAMENTARIA
- 3. VIII.- MODIFICACIONES NORMATIVAS



3.1 ÁMBITO REGULATORIO. CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN

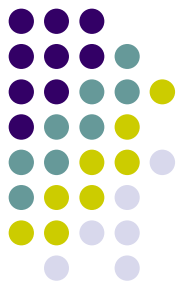


- No es correcta la técnica de introducir en una norma determinadas modificaciones que afectan a materias diferentes, por no ser dicha norma la *sedes materiae* adecuada. *Dictamen núm. 1.446/1999, de 1 de julio.*
- La seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas, y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley *nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación*, y sirvan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. *Dictamen núm. 3.445/1996, de 3 de octubre.*
- No debe olvidarse que **la dispersión** dificulta la aplicación de las normas jurídicas, las cuales tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los propios ciudadanos. Por eso, sería conveniente segregar del anteproyecto remitido en consulta todas aquellas materias ajenas a su objeto principal. *Dictamen núm. 1.644/1999, de 3 de junio.*

(Vid. también Dictamen núm. 3.024/1999, de 30 de septiembre.)



- La seguridad jurídica y la buena técnica aconsejan *evitar la fragmentación* normativa de una misma materia, y agrupar en una *sola* las regulaciones parciales existentes. *núm. 4.776/1997, de 2 de octubre.*
- En la medida de lo posible, es conveniente que el desarrollo de una ley ***no se fraccione***, máxime cuando no se precisa cuáles son las normas que se derogan. *Dictamen núm. 539/1992, de 9 de julio.*
(Vid. también *Dictámenes* núms. 1.652/1995, de 27 de julio y 2.774/95, de 14 de diciembre.)
- La técnica utilizada -modificación del texto del Reglamento, en lugar de dictar una disposición aislada- es la correcta, habida cuenta de la conveniencia de que los reglamentos constituyan un ***cuerpo normativo completo***. *Dictamen núm. 42.750, de 26 de junio de 1980.*
(Vid. también *Dictamen* núm. 42.751, de 3 de julio de 1980.)



- Como criterio general de técnica jurídica ha advertido este Alto Cuerpo que es sumamente conveniente la elaboración de un reglamento completo de la Ley, para «dar plena efectividad a sus disposiciones en vez de ejecutada mediante normas dispersas», lo cual «favorecerá el postulado de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución, a más de resultar congruente con la doctrina constitucional (sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, FJ 4.º) acerca del sistema de relaciones que la Constitución establece entre la ley y el reglamento (dictámenes núms. '47.410 y 47.925). *núm. 48.005, de 11 de julio' de 1986.*
Recopilación de Doctrina Legal 1986, núm. marginal 17.
- Parece inconveniente dictar este proyectado Reglamento que, por su rango de Decreto, que es el mismo que tienen las normas particulares que regulan el régimen de cada puerto autónomo, resultaría perturbador; siendo más aconsejable dictar normas igualmente particulares para cada puerto, si así se entiende necesario.
Dictamen núm. 44.632, de 27 de octubre de 1982.
Recopilación de Doctrina Legal 1982, núm. marginal 206.



3.II TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS



- Las normas se dictan para ser cumplidas. Para ello se requiere que puedan ***ser entendidas fácilmente***; entendimiento que no debe quedar circunscrito al estrecho círculo de los especialistas, sino extenderse a todo el ámbito de sus destinatarios, que son los ciudadanos.

Dictamen núm. 1.546/1994, de 1 de agosto.

Dictamen núm. 4.176/1996, de 12 de diciembre.

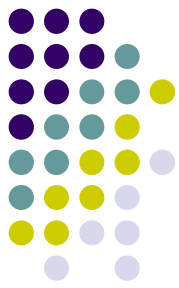
- El Consejo de Estado, aun comprendiendo la dificultad de hacerlo, no puede dejar de apuntar la conveniencia de evitar, en la medida de lo posible, el recurso a los ***conceptos jurídicos indeterminados***.

Dictamen núm. 1.644/1999, de 3 de junio.



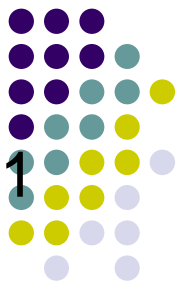
- El Consejo de Estado debe velar por la *pureza de la terminología jurídica* -que no es lo mismo que la pureza del lenguaje- porque, según el artículo 3 del Código Civil, las normas se interpretarán en primer lugar, según el sentido propio de las palabras, lo que exige un gran rigor en el empleo de los vocablos. Pero ese rigor no debe llevarse al extremo de rechazar cualquier expresión o significado que no figure en el Diccionario, porque los significados cambian con el tiempo, y los operadores del Derecho deben utilizarlos y entenderlos de acuerdo con la realidad del tiempo en que deben aplicarse (art. 3.1 del Código Civil).

Dictamen *núm. 6.270/1997, de 23 de diciembre.*



- Por tratarse de un Reglamento de marcado carácter técnico, se utilizan en él *términos y expresiones de difícil comprensión* para los no iniciados en la materia, tales como nudos de conexión, servicios complementarios de regulación terciaria, contratos físicos, horizonte de programación, escenarios de explotación, etc. Y aunque la claridad sea también una de las cualidades exigibles a toda norma jurídica (Dictamen núm. 44.426, de 30 de septiembre de 1982, al que se remiten otros muchos) esa propiedad debe valorarse en función de los destinatarios de la norma, que en este caso y por ahora no son los ciudadanos en general, sino los agentes y los operadores del mercado y del sistema, que conocen muy bien ese lenguaje.

Dictamen núm. 6.270/1997, de 23 de diciembre.



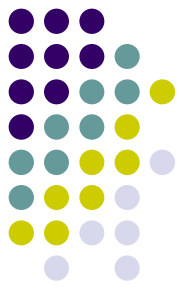
- En un dictamen ya tan antiguo como el 996/1945, de 1 de junio, manifestaba el Consejo de Estado que “**no deben incluirse motivaciones**” en los preceptos jurídicos. Una norma jurídica, cualquiera que sea su rango, -a diferencia de una resolución administrativa o judicial- no tiene por qué apoyarse en fundamentos de Derecho, sino que lo correcto, incluso cuando define términos, es que adopte la forma de un mandato -de un imperativo- condicionado a la realización de un supuesto de hecho, sin más. Solamente para delimitar el alcance de un precepto es cuando cabe hacer referencia a otro diciendo: «A efectos de lo dispuesto en el artículo... de la Ley...». En cambio no son aceptables referencias como éstas: «De acuerdo con el artículo... de la Ley...»; o «A tenor del artículo... de la Ley», etc.

Dictamen núm. 47.764, de 24 de julio de 1985.



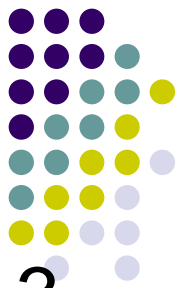
3.III COHERENCIA INTERNA. REMISIONES

La técnica de las remisiones 1



- Desde esta perspectiva, deberían reducirse en todo lo posible las remisiones normativas, tanto externas como internas, y, en cualquier caso, hacerse con indicación de la materia de que se trate, mencionando correcta e íntegramente el título de la disposición a la que se remiten, y evitando las remisiones de segundo grado.

La técnica de las remisiones 2



- Por ejemplo, el último párrafo del apartado 3 del artículo 27 del proyecto. señala que:
"Será igualmente aplicable en relación con los puntos de venta con recargo, como medida provisional, lo establecido en el párrafo segundo del número dos del artículo anterior en el supuesto de haberse constatado la concurrencia de la circunstancia a que se refiere el ordinal segundo del apartado e) del número Uno de dicho artículo".

La técnica de las remisiones 3



- Por ello, en lugar de introducir remisiones internas, sería más adecuado reproducir el contenido de los preceptos a los que se refiere la remisión, en aras a facilitar la aplicación de la norma y su mejor comprensión.
- En fin, se reitera la conveniencia de suprimir las remisiones innecesarias, como, por ejemplo, la contenida en el segundo apartado del artículo 8, que, para referirse a la Ley 13/1998 se remite a "la Ley a que se refiere el número Uno anterior".

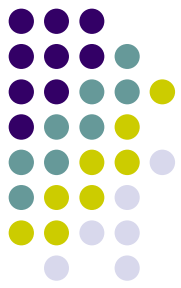
Dictamen núm. 1.446/1999, de 1 de julio.

La técnica de las remisiones 4



- Ya se han recogido en los antecedentes algunas críticas al proyecto por *el exceso de remisiones*. El Consejo reputa justificadas tales críticas. Es cierto que las remisiones internas confieren precisión al texto y evitan repeticiones. También lo es, y no en pequeña medida, que la regulación del IVA responde en gran parte a Directivas comunitarias que utilizan en gran proporción la práctica de las remisiones internas. Pero, con todo, subsiste el hecho incontrovertible de que las normas se aprueban para ser debidamente guardadas y cumplidas. Y para ello se requiere que puedan ser fácilmente entendidas, no sólo por los especialistas sino por sus destinatarios y aplicadores.

Dictamen núm. 1.546/1994, de 1 de agosto.



3.IV ESTRUCTURA FORMAL



- Llevando a sus últimas consecuencias la distinción entre el instrumento formal que aprueba una determinada regulación - el Decreto aprobatorio- y el contenido sustantivo de esta última -el Reglamento en cuestión-las **disposiciones complementarias** (adicionales, finales y transitorias) deben figurar en el Decreto aprobatorio.

Dictamen núm. 497/1994, de 16 de mayo.

(Vid. también Dictamen núm. 294/1993, de 8 de julio.)

- La distinción entre el Reglamento y el Real Decreto por el que se opera su aprobación. Constituye, efectivamente, un criterio tradicional en la doctrina de este Consejo indicar la conveniencia de distinguir cuidadosamente entre el Reglamento que sería el contenido material último de este tipo de expedientes -y su Real Decreto aprobatorio- que sería el vehículo formal o instrumental del anterior. Esa dualidad no es tenida en cuenta por el proyecto ahora considerado.

Dictamen núm. 46.976, de 29 de noviembre de 1984.



- La conveniencia de incluir un preámbulo, siguiendo un criterio útil en la explicitación de los criterios normativos y recomendable en la composición técnica de los textos reglamentarios.
- La conveniencia de titulación de los apartados y capítulos del proyecto de Reglamento.
- La ordenación y sistematización del contenido del proyecto.
- La conveniencia de eliminar en lo posible remisiones a órganos concretos de la estructura administrativa:

*Dictamen núm. 46.976, de 29 de noviembre de 1984.
Recopilación de Doctrina Legal 1984, núm. marginal 86*



- El Preámbulo de la norma resulta demasiado extenso y su contenido, más propio de una Memoria explicativa, es en gran parte innecesario. Ganará en claridad y técnica normativa el proyecto si se reduce sustancialmente la extensión del Preámbulo en el que, habrá que introducir una mención expresa de las normas legales habilitantes.
- También sería recomendable aligerar la redacción de la norma propuesta que, en general, resulta prolija y de difícil comprensión. Dado que, el proyecto se limita a dar carácter permanente y elevar de rango a normas que hasta ahora integraban Ordenes ministeriales, sería una buena solución aligerar el texto desarrollándolo después mediante Orden ministerial.

*Dictamen núm. 55.303, de 8 de noviembre de 1990.
Recopilación de Doctrina Legal 1990, núm. marginal 21.*



- La tradición jurídica nacional reserva **el término “Exposición de motivos”** para las leyes formales (o normas equivalentes) respetando así su origen histórico en cuanto mensajes o exposiciones del Gobierno autor de los proyectos de ley al Poder Legislativo encargado de deliberar sobre ellos y votados, tradición tan arraigada que no ha faltado quienes sostuvieron que ante tales exposiciones o mensajes era improcedente la formulación de enmiendas, dado que malamente se podría revisar lo que era producto ajeno y de fin tan específico. Por eso es preferible el término «Preámbulo» y aún mejor no utilizar denominación alguna, dándola por sabida, ya que su virtualidad es meramente explicativa, aunque con frecuencia su contenido resulte esclarecedor.

Dictamen núm. 1.782/1994, de 24 de noviembre.

- Para un total de 13 artículos, se han separado 3 títulos y 7 capítulos, alguno de ellos con un solo artículo. Este *exceso de sistemática* es artificial, ya que las divisiones internas de las disposiciones generales tienen sentido cuando éstas son extensas, con el fin de facilitar su manejo, pero se convierten en inútiles y aun perturbadoras cuando su contenido es escaso.

Dictamen núm. 44.442, de 15 de julio de 1982.



- Se reitera la observación formulada en múltiples dictámenes acerca de la conveniencia de hacer preceder cada artículo, sección, capítulo o título de **un epígrafe** que defina en líneas generales su contenido respectivo.
Dictamen núm. 48.920, de 8 de mayo de 1986.

- Cuanto más pueda hacerse por evitar la desmesura en **la extensión de cada artículo**, cuanto más breves, coherentes y ordenados sean sus mandatos y cuanto menos frecuentes sean las remisiones, más se facilitará la comprensión de los preceptos por sus destinatarios.
Dictamen núm. 4.173/1996, de 12 de diciembre.

- Llama la atención que una disposición, que se presenta como innovador. su totalidad y no como mera reforma de otra anterior, aparezca ya con va: **artículos «bis»**.
Dictamen núm. 54.920, de 11 de octubre de 1990.



- Las **disposiciones finales**, pese a su nombre, deben ser anteriores a las transitorias, que implican la ultraactividad de las normas anteriores al nuevo precepto organizativo.

Dictamen núm. 55.663, de 20 de diciembre de 1990.

Recopilación de Doctrina Legal 1990, núm. marginal 23.

- Es frecuente incluir en leyes de naturaleza administrativa una disposición final por la que se **autoriza al Gobierno** para dictar las disposiciones de desarrollo que sean necesarias. Tal autorización no sólo es superflua -porque el Gobierno tiene atribuida la potestad reglamentaria por el artículo 97 de la Constitución- sino engañosa, porque puede interpretarse como una inadecuada delegación de competencias.

Dictamen núm. 43.682, de 15 de diciembre de 1981.



- Las disposiciones que se limiten a contener habilitaciones específicas a favor de un órgano administrativo para desarrollar o ejecutar las previsiones de un texto legal, no deben figurar como artículos del mismo, sino como disposiciones finales.

de 1984.

Dictamen núm. 47.104, de 21 de noviembre

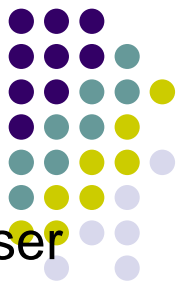
marginal 101.

Recopilación de Doctrina Legal 1984, núm.

- La función de las **disposiciones transitorias** es la de resolver los conflictos que se pueden plantear por la modificación o derogación de una norma, o dicho con otras palabras, la determinación del ámbito de eficacia temporal de una norma.

de octubre.

Dictamen núm. 1.090/1992, de 15



- En opinión de este Consejo, la **disposición derogatoria** ha de ser expresa, completa y terminante. Expresa, porque se han de consignar las normas que quedan total o parcialmente derogadas; completa, porque no cabe dejar parcialmente vigente, sin citada, una norma anterior sobre la misma materia, y terminante, es decir, no condicionada ni «en tanto en cuanto se opong...».

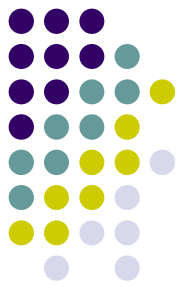
Dictamen núm. 43.541, de 28 de julio de 1981.

- La técnica de **dejar sin efecto** determinadas normas, sin derogadas, se considera inconveniente.


Dictamen núm. 3.445/1996, de 3 de octubre.

- La fórmula de derogación general se estima insuficiente en cuanto soslaya el cumplimiento de la obligación legal establecida en el artículo 130.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

*Dictamen núm. 42.016, de 23 de marzo de 1979.
Recopilación de Doctrina Legal 1978-.1979,núm.,marginal 16.*



3.V RELACIONES LEY-REGLAMEN

- 
- Al elaborar el Reglamento de ejecución de una Ley, cabe optar por una de estas **dos técnicas**: o bien se incluyen en el Reglamento sólo los preceptos que tengan este carácter, o bien, para facilitar su manejo, se incluyen también los preceptos legales que se desarrollan. En este último caso, deben transcribirse los preceptos legales sin modificaciones, señalando incluso entre paréntesis el artículo o apartado de la Ley de procedencia.

Dictamen núm. 44.119, de 25 de marzo de 1982.

(Vid. también Dictámenes núms. 44.669, de 14 de octubre de 1982; 50.261, de 10 de marzo de 1988; y 1.221/1997, de 13 de marzo.)

- Sobre la conveniencia, de reproducir o no los preceptos legales en el texto reglamentario, **la postura del Consejo de Estado** podría resumirse así: Admite como válidas cualquiera de las dos técnicas, con tal de que el Reglamento resulte completo, claro y de fácil manejo (Dictamen núm. 43.541/1981); observa que el método del desarrollo sin reproducción de los preceptos legales es el normal y acostumbrado en nuestro Derecho positivo (Dictamen núm. 25.087/1959); Y reconoce que aunque el otro sistema tiene la ventaja de que se halle incluida en una sola norma toda la regulación de la materia, tropieza en la práctica con muchas dificultades de adaptación al rango (Dictamen núm.

Dictamen núm. 47.764, de 24 de julio de 1985.

(Vid. también Dictamen núm. 2.303/1999, de 29 de julio.)



- En amplia medida, como no podía por menos de ser, el Decreto proyectado reproduce los preceptos de la Ley que desarrolla, usando así de una técnica reglamentaria que, como ya se hizo constar en el dictamen recaído en el expediente número 44.425, de 15 de julio de 1982, ha motivado alguna crítica del Tribunal Constitucional (razonamientos «obiter dicta» de las sentencias de 18 de diciembre de 1981 y 23 de marzo de 1982, dictadas en recursos de inconstitucionalidad núms. 208 y 242 de 1981) basada en que la incorporación a un Reglamento de los preceptos de la Ley reglamentada puede ocasionar confusionismo material entre las normas, ya que no formal, puesto que la preeminencia de las contenidas en la Ley es evidente. Sin embargo, no se ve con claridad cómo se pueda operar en la producción del texto reglamentario sin reproducir en lo necesario los textos legales, so pena de convertir aquél en una norma difícilmente inteligible, por las que habrían de ser sus continuas remisiones a la norma legal desarrollada.
- El confusionismo al que el Tribunal Constitucional alude podría, sin embargo, obviarse a través del procedimiento, altamente recomendable, de señalar de forma expresa en el Reglamento que se proyecte aquellos de sus preceptos que son reproducción de la Ley desarrollada, y que, por tanto, conservan el mismo rango que ésta, distinguiéndolos así de los que propiamente son desarrollo reglamentario, con el rango jerárquico inferior que corresponde a este tipo de promulgación.

*Dictamen núm. 44.669, de 14 de octubre de 1982.
Recopilación de Doctrina Legal 1982, núm. marginal 209.*

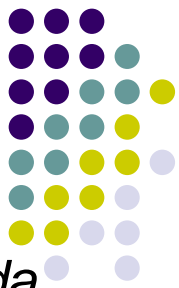


- No es siempre necesario que en la norma reglamentaria se reproduzca el tenor literal de los preceptos legales que se desarrollan; lo que sí resulta del todo necesario es que la norma reglamentaria tenga un significado preciso y sea fácilmente comprensible.

Dictamen núm. 1.016/2000, de 18 de mayo.

- El proyecto (Reglamento de montes vecinales en mano común para la Comunidad Autónoma de Castilla y León) incorpora en su totalidad el contenido de la Ley estatal básica 50/1980, lo que se estima improcedente y perturbador, porque tal incorporación supone la introducción en una norma autonómica de la regulación de materias no específicamente de su competencia -al menos con dicha amplitud- cuya vigencia no trae causa de la norma autonómica sino de la estatal transcrita.

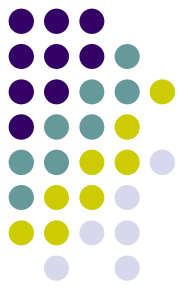
Dictamen núm. 53.040, de 30 de marzo de 1989.



- *La técnica normativa utilizada colisiona con la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al principio de aplicación directa de los Reglamentos comunitarios} pero la colisión puede evitarse mediante citas de los artículos concretos del Reglamento o mediante remisiones a ellos.*
- No obstante, aunque el Consejo de Estado estima que este último sistema de citas o remisiones propuesto se ajusta a una adecuada técnica jurídica, reconoce que, en ocasiones, quizá sea conveniente o incluso necesaria la transcripción parcial de algún Reglamento comunitario. En tales casos, convendría seguir la recomendación hecha por la Comisión de las Comunidades Europeas en el sentido de reconocer expresamente en la norma interna la aplicabilidad directa del Reglamento comunitario, con independencia de su integración en aquella.

Dictamen núm. 48.700, de 29 de enero de 1986.

Recopilación de Doctrina Legal 1986, núm. marginal 16.



3.VI RELACIONES NORMATIVAS

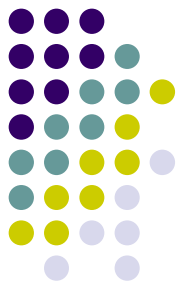


- La Ley de Presupuestos ***no es el instrumento adecuado*** para introducir en el ordenamiento jurídico reformas sustanciales que merecen el sosiego y debate de un trámite parlamentario normal.

Dictamen núm. 55.428, de 27 de diciembre de 1990.

- Para delimitar el ámbito estricto dentro del cual debe moverse la inclusión en las Leyes de Presupuestos de las materias que no constituyen su núcleo esencial, el Tribunal Constitucional ha establecido dos condiciones: *la conexión de la materia* con el contenido propio de este tipo de leyes, y la justificación de su inclusión en la Ley anual de Presupuestos.

Dictamen núm. 780/1993, de 17 de junio.



- El Consejo de Estado considera que no es buena ***la técnica de incrustar*** en la ley ordinaria preceptos a los que se les atribuye el carácter de ley orgánica.

Dictamen núm. 503/1995, de 15 de junio.

- ***No corresponde a los textos legales pronunciarse acerca de los preceptos concretos del Código Penal*** que pueden resultar aplicables a determinadas conductas.

Dictamen núm. 1.125/1997, de 22 de mayo.

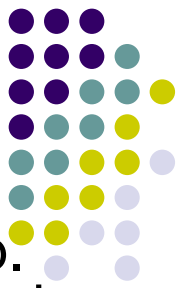


- Sin negar que ***en ocasiones la propia redacción de una norma autonómica exige la transcripción literal, total o parcial, de un precepto dictado por el Estado***, sin embargo debe procurarse en estos casos poner de manifiesto en la propia norma autonómica el origen del carácter obligatorio de tal previsión normativa. Esta observación es congruente con la posición sustentada por el Tribunal Constitucional, que ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones las disfunciones e incertidumbres que puede producir la transcripción en normas autonómicas de preceptos dictados por el Estado con base en un título competencial propio.

Dictamen núm. 3.164/1997, de 19 de junio.



3.VII TÉCNICA REGLAMENTARIA



- En más de una ocasión ha declarado este Consejo que un reglamento debe reunir ***tres cualidades*** de buena técnica: ha de ser completo, claro y de fácil manejo.

Dictamen núm. 53.138, de 9 de marzo de 1989.

(Vid. también Dictámenes núms. 43;541, de 28 de julio de 1981, y 44.426, de 30 de septiembre de 1982.)

- El Consejo de Estado recuerda la triple necesidad de una factura *técnica impecable* en los textos reglamentarios: 1) Necesidad de salvar el esquema lógico formal; 2) Necesidad de una completa construcción de las cláusulas derogatorias; 3) Necesidad de evitar la profusión de textos reglamentarios aplicables a la vez y acumulativamente para regular una misma materia.

Dictamen núm. 45.284, de 15 de mayo de 1983.



- Un Reglamento, sobre todo si es de los que la Ley General Tributaria califica de generales, ha de reunir además de la condición esencial de su legalidad, tres cualidades de buena técnica, a saber: ha de ser completo, claro y de fácil manejo.
 - Al pedir que un Reglamento general sea **completo**, quiere decirse que baste con acudir a él para tener a la mano toda la normativa vigente sobre la materia.
 - La claridad** es otra cualidad indispensable de un buen Reglamento, y casi la única que justifica su existencia en un régimen político donde impera el principio de legalidad, pues de lo que se trata es de desarrollar los preceptos escuetos de la ley para descender al detalle, colmar las lagunas y eliminar las dudas. De ahí que los Reglamentos, y más los Reglamentos fiscales, y más aún cuando es obligatoria la autoliquidación deban redactarse -sin merma del rigor jurídico- con una terminología sencilla, fácilmente comprensible, pensando que el verdadero destinatario de la norma no es el inspector sino el contribuyente.
 - Finalmente, un Reglamento ha de ser de **fácil manejo**, lo cual requiere un buen índice, una sistemática rigurosa y evitar en lo posible las remisiones de unos preceptos a otros. Si a esto se añade cierta armonía en la composición, se llegará a alcanzar lo que los pandectistas alemanes calificaban de estética del Derecho.

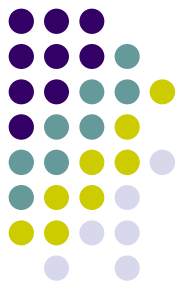
Dictamen núm. 43.541, de 28 de julio de 1981.

(Vid. también Dictamen núm. 44.426, de 30 de septiembre de 1982.)



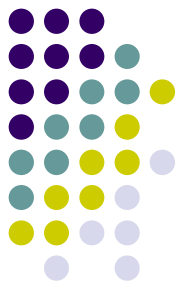
- Cuando se pide que sea completo, no se pretende que se hallen previstos y regulados todos los casos que puedan darse en la práctica, sino que en una sola disposición esté regulada toda la materia, sin que sea necesario consultar de ordinario otras normas. En este sentido, puede decirse que el proyecto recoge íntegramente todo el contenido de la Ley y lo desarrolla suficientemente para que, en lo sucesivo, baste con manejar el Reglamento. Y, sin embargo, se ha evitado con acierto la engorrosa técnica de reproducir primero literalmente y por su orden los preceptos de la ley, indicando su procedencia, técnica que tanto dificulta el desarrollo reglamentario.

Dictamen núm. 48.316, de 24 de octubre de 1985.



- Aunque, dada la complejidad de la materia, no es fácil entender este Reglamento en una primera lectura, no por eso el proyecto deja de ser claro. La terminología es precisa, la redacción es correcta y la exposición es sistemática. No se puede pedir más claridad a una norma tributaria, porque las exigencias de la seguridad jurídica imponen un tecnicismo que conduce a esa extraña paradoja de que las normas jurídicas -a diferencia de las morales- no sean fácilmente inteligibles para los que han de cumplidas.
- Finalmente, el proyecto es de fácil manejo. Contribuyen a esto el hecho de que cada artículo vaya precedido de un epígrafe que refleja con precisión el contenido; la existencia de un índice; y el haber seguido dentro de cada bloque de preceptos la misma sistemática. Abundan, sin embargo, las remisiones de unos preceptos a otros, que tanto dificultan el manejo de un texto, que se comprende que era imposible evitadas.

*Dictamen núm. 48.316, de 24 de octubre de 1985.
Recopilación de Doctrina Legal 1985, núm. marginal 14.*



3.VIII MODIFICACIONES NORMATIVAS



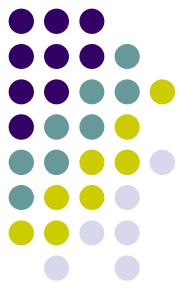
- La técnica jurídica utilizada -modificación del texto del Reglamento, en lugar de aprobación de una disposición aislada- es asimismo la correcta, habida cuenta de la conveniencia de que los reglamentos orgánicos -como es el presente- constituyan un cuerpo normativo completo que no exija complementarse con normas o disposiciones particulares.

*Dictamen núm. 42.750, de 26 de junio de 1980.
Recopilación de Doctrina Legal 1979-1980, núm. marginal 11.*



- Por lo que se refiere al rango de la disposición, la forma de Real Decreto que se propone es la adecuada, a tenor de lo dispuesto en el apartado b) del artículo 17 de la Ley General Tributaria; y el modo de llevar a cabo la reforma, mediante la publicación de un texto íntegro, responde a las exigencias del artículo 16 de la mencionada Ley, que dice: «Toda modificación de Leyes o Reglamentos Tributarios contendrá una redacción completa de las normas afectadas», técnica encomiable que, como ha manifestado este Consejo en más de una ocasión, debiera extenderse a otros sectores de la legislación administrativa tan necesitados de certeza jurídica.

*Dictamen núm. 43.209, de 25 de junio de 1981.
Recopilación de Doctrina Legal 1981, núm. marginal 114.*



- La profunda modificación operada por la Ley 24/88, del Mercado de Valores en la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva aconseja dictar un nuevo decreto de desarrollo de la misma, en aras de una mejor técnica normativa, que sustituye al anterior en vez de proceder a reformado íntegramente.
- La amplitud de las modificaciones necesarias aconseja que no se proceda a una mera reforma de la normativa reglamentaria vigente, sino que en aras de una mejor sistemática jurídica se dicte una disposición reglamentaria nueva.

Dictamen núm. 54.920, den de octubre de 1990.

Recopilación de Doctrina Legal 1990, núm. marginal 20.

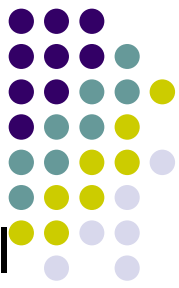


- El Consejo de Estado ha señalado en numerosos dictámenes que no es una técnica correcta la de introducir en una norma determinada modificaciones que afecten a otras normas distintas y relativas a materias diferentes, en tanto esa primera norma no sería la "sedes materiae" adecuada para entrar a regular todas esas cuestiones.
- En el presente caso, es cierto que la norma que se pretende modificar, al tiempo que aprueba el desarrollo reglamentario general de la Ley 13/1998, se halla estrechamente relacionada con ese desarrollo reglamentario; es más, se integra en el mismo, en tanto afecta al régimen jurídico del Comisionado para el Mercado de Tabacos.
- No obstante, no puede dejar de subrayarse la conveniencia de evitar la dispersión normativa, pues tal dispersión dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a otros sujetos jurídicos.
- De ahí que, aunque en el presente caso no parezca necesario segregar del proyecto sometido a consulta el contenido de las mencionadas disposiciones finales, sería conveniente mencionar tal modificación del Estatuto del Comisionado en el título del proyecto de Real Decreto sometido a consulta.
(Dictamen núm. 1.446/99, Sección 5ª, 01-07-99)



- El Consejo de Estado debe realizar, al iniciar su dictamen, una consideración de tipo general acerca de las modificaciones puntuales parciales de los Reglamentos. Aparte de que siempre producen ciertas dudas sobre en qué medida se mantiene la armonía del conjunto normativo y si las, en un determinado momento, pretendidas son las que tienen un grado de urgencia mayor o menor. Hay, en ocasiones, preceptos que no es lógico puedan quedar inmunes de una revisión que demandan, y esa apariencia se crea cuando, en una determinada revisión normativa, son otros los revisados, dando la impresión de que aquéllos quedan como revitalizados o rehabilitados; aparte de todo ello, se corre el enorme riesgo de perder de vista el mismo sentido interno del Reglamento General, no captando sus razones, y, en el terreno práctico, no encontrándose explicación de situaciones que sin duda la tienen. Al hilo de todo ello, y aquí hay un claro ejemplo, como va a verse pronto, siempre es conveniente insistir en los requerimientos, con frecuencia deslizados en los dictámenes del Consejo de Estado, tendentes a provocar, para las revisiones normativas, una mentalidad general e integralista similar a la que en su día presidió (o debió presidir) la elaboración del Reglamento.

Dictamen núm. 48.316, de 24 de octubre de 1985.



- Se hace, pues, imperativo proceder a una síntesis del texto vigente de éste, para entender su sentido general y, al tiempo, para enjuiciar críticamente la modificación que en estos momentos se proyecta. Se da por sobreentendido que tal modificación reglamentaria parcial es una posibilidad perfectamente lícita y jurídicamente correcta (así como la intervención del Consejo de Estado en su afinamiento técnico); sólo que no se debe olvidar el espíritu o contexto general de la disposición (completa) que se trata de variar, y a ello obedecen estas indicaciones que acaban de realizarse, cara al mejor servicio en la elaboración o producción normativa.

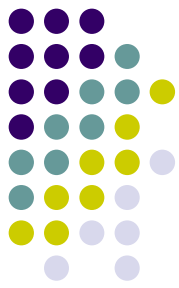
Dictamen núm. 45.233, de 28 de abril de 1983.

Recopilación de Doctrina Legal 1983, núm. marginal 38.



4.- TRASCENDENCIA DE CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

- 4.I.- CONTENIDO PROPIO DE DETERMINADAS LEYES:
- 4.II.- SEGURIDAD JURÍDICA:



PUNTO DE PARTIDA.

- STC núm. 195/1996 (Pleno), de 28 noviembre .
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 [[RTC 1987\109](#)], 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 [[RTC 1993\226](#)], fundamento jurídico 5.º, in fine
- STC núm 162/1996.
Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [[RTC 1993\341](#)] y 164/1995 [[RTC 1995\164](#)])



4. I.- CONTENIDO PROPIO DE DETERMINADAS LEYES:

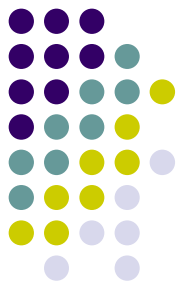
a) Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias (LOAPA). STC 76/1983, de 5/8/1983



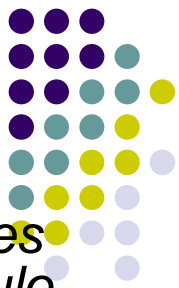
- *1. No puede atribuirse carácter orgánico a los preceptos de una Ley que versan sobre materias no comprendidas, expresamente o por remisión, en el art. 81.1 de la Constitución.*
- *2. Si bien existen en la Constitución algunas concretas y determinadas reservas de Ley orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad del constituyente. El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. La rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados en un sistema democrático basado en el juego de las mayorías parlamentarias. La exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución.*
- *3. El legislador estatal no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución.*

b) Leyes de Presupuestos. STC núm. 131/1999 (Pleno), de 1 julio.

- *Planteado el asunto en estos términos, debe recordarse la que es doctrina reiterada de este Tribunal sobre el ámbito material de la Ley de Presupuestos, y que ha sintetizado la STC 76/1992, cuyo fundamento jurídico 4º a) reproducimos a continuación:*
- *Desde «la primera sentencia en la que se abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera Ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de Ley (STC 27/1981 [[RTC 1981\27](#)], fundamento jurídico 2º). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2º, y 65/1987, fundamento jurídico 3º), de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), hemos sostenido que los Presupuestos - en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la Ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de Ley y, es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986 [[RTC 1986\63](#)], fundamento jurídico 5º).*



- *También desde la primera sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE (STC 65/1987, fundamento jurídico 3º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º). Estas circunstancias que hemos calificado de "peculiaridades" (STC 65/1987) o "singularidades" (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º), de las Leyes de Presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de Leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 CE. Según este precepto, se trata de la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal, además, como "vehículo de dirección y orientación de la política económica" (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2º y 65/1987, fundamento jurídico 4º).*

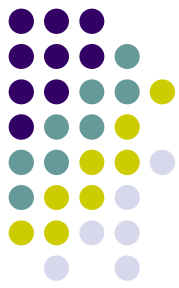


- *Tratándose de una Ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede -y debe- contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer "disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan" (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las Leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indispensable (STC 65/1987, fundamento jurídico 4º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.*

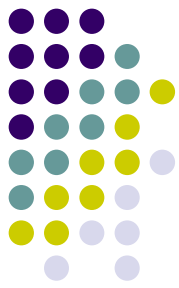


- *En suma y con base en la doctrina expuesta debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.*
- *El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)».*
- *Esta doctrina ha sido reiterada en las SSTC 237/1992 ([RTC 1992\237](#)), 83/1993, 178/1994, 195/1994, 61/1997 ([RTC 1997\61](#)), 174/1998 ([RTC 1998\174](#)) y 203/1998 ([RTC 1998\203](#)).*

c) Repetición normativa.



- **STC núm. 150/1998 (Pleno), de 2 julio (1)**
- *Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate [SSTC 40/1981], 10/1982, 62/1991 , 147/1993 162/1996 [[RTC 1996\162](#)], fundamento jurídico 3.º, etc.]. Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. Valga, por todas, la cita de la sentencia 162/1996, fundamento jurídico 3.º*



- **STC núm. 150/1998 (Pleno), de 2 julio (2)**
- *«Ciertamente es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [[RTC 1993\341](#)] y 164/1995 [[RTC 1995\164](#)]), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 [[RTC 1983\76](#)], fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982 [[RTC 1982\26](#)], entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.»*



- **STC núm. 150/1998 (Pleno), de 2 julio (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 [[RTC 1983\35](#)]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 ([RTC 1982\10](#)) (fundamento jurídico 8.º) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4.º, apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4.º) 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».*



- **Sentencia n.º: 40/81, de 18 de diciembre de 1981.**
- *«Aplicando estas consideraciones generales a las peticiones del Abogado del Estado, cabe afirmar que la fijación de las causas de in elegibilidad de los Senadores designados por el Parlamento Vasco en el artículo 2.2, letras a) a f), de la Ley impugnada [salvo en la letra a) mientras no se subsane el error material que encierra, reconocido por la representación del Parlamento Vasco] podrá resultar superflua, por cuanto se limita prácticamente a reproducir disposiciones de la legislación estatal correspondiente (parte del art. 70.1 de la CE), y en todo caso tiene validez en tanto en cuanto es tal reproducción; pero no por ello debe ser calificada de inconstitucional. Al hacer dicha afirmación, este Tribunal no desconoce los inconvenientes que resultan de utilizar una técnica consistente en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior, teniendo en cuenta que, independientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [como pone cabalmente en evidencia aquí el ejemplo de la letra a) de este artículo 2 y otros menores no significativos], 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.»*



- **Sentencia n.º: 10/82, de 23 de marzo de 1982.**

«En su sentencia de 18 de diciembre de 1981, este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y por cierto más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad.»

- **Sentencia n.º: 38/82, de 22 de junio de 1982.**

«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 dictadas 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 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 innovatorio 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 de precepto cuestionado.»



d) Normas supletorias. STC 118/1996, de 27 de junio.

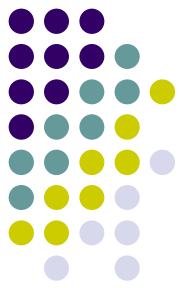
- *En efecto, desde la inicial STC 5/1981 ([RTC 1981\5](#)), fundamento jurídico 23, este Tribunal mantuvo una interpretación de la cláusula de supletoriedad orientada a potenciarla para que pudiese cumplir su fin, que consiste en «evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico». (STC 62/1990 [[RTC 1990\62](#)], fundamento jurídico 10, a.5).*
- *No obstante, esa potenciación de la supletoriedad no desconoció su esencia, pues nuestra jurisprudencia ha advertido expresamente que el último inciso del art. 149.3 CE no es, en manera alguna, «una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado» (SSTC 15/1989 [[RTC 1989\15](#)], fundamento jurídico 1.º; 103/1989 [[RTC 1989\103](#)], fundamento jurídico 4.º y 79/1992 [[RTC 1992\79](#)], fundamento jurídico 3.º).*



- *Por ende, pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido «competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos, habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art. 149.3 CE, segundo inciso».*
- *El Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias.*



4. II.- SEGURIDAD JURÍDICA



a) Publicación de normas

- **Sentencia n.º: 179/89 , de 2 de noviembre de 1989. Reglamento del Parlamento de Navarra aprobado el 12 de junio de 1985.**
- *«La Constitución en su art. 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 arto 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 términos más generales, la Constitución reserva al Estado la emisión de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8), lo que (independientemente de la "vexata quaestio" de si la publicación es un requisito esencial de la existencia de la norma o una condición para su eficacia) es evidentemente aplicable a los requisitos referidos a su publicación. La traducción en la legislación ordinaria de tal garantía se halla, respecto de las leyes, en el art. 2 del Código Civil ("Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el "Boletín Oficial del Estado", si en ellas no se dispusiera otra cosa") y, respecto de disposiciones administrativas, en el art. 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ("para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado", y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil") y en el art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo ("para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general habrán de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil").*

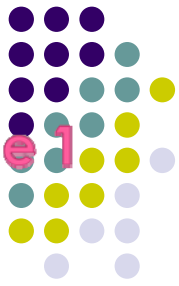


- *La estructura del Estado prevista en la Constitución ha supuesto, lógicamente, una alteración en el esquema tradicional referido a los instrumentos oficiales de publicación de las normas jurídicas, debido a la efectiva asunción de competencias, por parte de las Comunidades Autónomas, y mediante los respectivos Estatutos, respecto a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE). Los diversos Estatutos de Autonomía, en efecto, han venido a disponer la publicación de las correspondientes normas autonómicas en sus propios "Boletines Oficiales". Así, en el concreto caso de la Comunidad Foral de Navarra, el arto 22 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) establece que "las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el "Boletín Oficial de Navarra". Esta publicación aparece, pues, como condición para la eficacia de las normas legislativas de la Comunidad Foral, sin que sea necesario, en este momento, examinar los efectos que pueda producir la publicación, además, en el "Boletín Oficial del Estado". Basta, en el presente estadio, con constatar que la publicación de las leyes de la Comunidad Foral sólo puede apreciarse si han sido incluidas en el "Boletín Oficial" de la misma».*



- *«(...) La LORAFNA no se refiere más que a la publicación de las leyes forales (art. 22), sin que se mantenga en ella una previsión expresa referida a otros tipos de normas (reglamentos administrativos y parlamentarios). No obstante, el principio de publicidad de las normas constitucionalmente recogido rige también, evidentemente, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y, pese a la falta de referencia expresa de la LORAFNA, resulta naturalmente admisible que los reglamentos administrativos de carácter general, para que produzcan efectos jurídicos, habrán de publicarse en el "Boletín Oficial" de la Comunidad Foral, único órgano de publicidad oficial previsto en la LORAFNA; ello se deduce de lo previsto en la LP A Y la LRJAE, como regla general para la eficacia de las normas administrativas, regla reservada al Estado por el arto 149.1.8 C.E.»*

Sentencia n.º: 56/90, de 29 de marzo de 1990. LO. 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial.

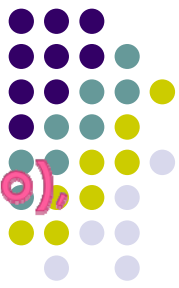


- *«El hecho de que los efectos normales de todo nombramiento se computen en este caso a partir de la publicación en el "BOE" no deja sin sentido la segunda publicación. Esta posee, al menos, una doble significación: da mayor publicidad y responde a la relación continua de colaboración que debe existir entre Comunidades Autónomas y Poder Judicial dando relevancia al nombramiento del Presidente del órgano superior del Poder Judicial ubicado en la Comunidad Autónoma.»*
- *Esta finalidad justifica sobradamente la doble publicación sin que suponga un vacío de ejercicio competencial. Por otra parte, no puede olvidarse que la doble publicación en el "BOE" y en el B.O. de la Comunidad Autónoma no es algo que sólo se produzca con estos nombramientos; leyes autonómicas y muchas disposiciones no estatales se publican en "BOE" si bien alcanzan su perfección con la primera publicación en el B.O. de la Comunidad Autónoma, tal como disponen, por ejemplo, los arts. 33.2 y 37.4 del Estatuto de Cataluña. Ello se explica por la naturaleza autonómica de las normas publicadas. Resulta, pues, coherente que cuando la resolución publicada sea estatal los efectos los produzca la publicación en el órgano estatal de difusión y no en el autonómico aunque se ordene la doble publicación.»*

**Sentencia n.º: 236/91, de 12 de diciembre de 1991. RRDD
1616/85, 1617/85, 1618/85 Y 579/88 relativos al control
metrológico.**



- *«Sin embargo, es primero patente que, cuando la Resolución aprobatoria se dicte por el órgano correspondiente de la Administración autonómica, sus efectos se alcanzarán desde la publicación en el correspondiente diario oficial de la propia Comunidad Autónoma, según la jurisprudencia constitucional en materia de publicidad formal en los diarios oficiales autonómicos elaborada en los AATC (Pleno) 547/1989, 579/1989 Y 620/1989, Y en STC 179/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º y, sin perjuicio, de su deseable segunda publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para una mayor publicidad material de la medida.»*



b) Entrada en vigor (caso Canarias). STC núm. 46/1990 (Pleno), de 15 marzo.

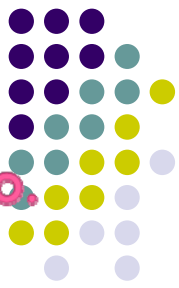
- **Incorre en inconstitucionalidad** porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3).
- La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas, la ha efectuado el legislador canario por la vía de pretender aplazar sine die en el tiempo (y a través de la promulgación de sucesivas leyes de suspensión) la entrada en vigor de una Ley estatal, válidamente promulgada y con respecto a la cual este Tribunal, además, ha declarado su plena conformidad con nuestra Ley fundamental.



- *Mediante esta censurable actuación legislativa el Parlamento canario ha excedido los límites de su potestad legislativa al legislar con una pretendida fuerza normativa superior a la que le corresponde, ya que nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado. No ha respetado, pues, el legislador canario los límites y las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, y, por invadir aquél, sus leyes han incurrido en inconstitucionalidad al pretender la inaplicación más allá del plazo razonable previsto en la Ley estatal de Aguas, de una Ley aprobada por las Cortes Generales con la consiguiente violación de la voluntad del legislador estatal y vulneración de la eficacia de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 C. E.).*



- *Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C. E.) 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.*



c) Omisión normativa. STC núm. 178/2006 (Pleno), de 6 junio.

- *Entrando en el análisis del segundo motivo de impugnación alegado por el Presidente del Gobierno, relativo a la supuesta omisión de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos en la Ley de presupuestos recurrida, lo primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión de este tipo, que no se dirige contra ningún precepto concreto de la Ley impugnada. En su apoyo, el Abogado del Estado se remite a la [STC 172/1996, de 31 de octubre \(RTC 1996, 172\)](#), en la que señalamos que «omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir», sin que el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro.*

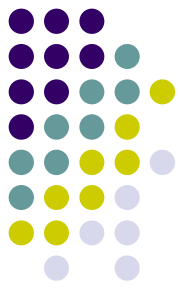


- *Efectivamente, en el ámbito autonómico han sido varios los pronunciamientos de este Tribunal aceptando la figura de la inconstitucionalidad por omisión como motivo de estimación de una determinada demanda (por todas, [SSTC 154/1989, de 5 de octubre \[RTC 1989, 154\]](#), F. 6; [62/1993, de 18 de febrero \[RTC 1993, 62\]](#), F. 4; [172/1996, de 31 de octubre \[RTC 1996, 172\]](#), F. 2; y [73/1997, de 11 de abril \[RTC 1997, 73\]](#), F. 4). En todos estos casos, sin embargo, el motivo de la pretendida inconstitucionalidad radicaba en la reproducción parcial, por parte de la Ley autonómica, de determinados requisitos básicos, de forma tal que dicha omisión equivalía, teniendo en cuenta el principio constitucional de seguridad jurídica, a una vulneración de la legislación básica estatal. En otros supuestos este Tribunal tampoco ha dudado en declarar la inconstitucionalidad de un precepto estatal por no prever ningún tipo de participación autonómica en una determinada actuación pública (entre otras, [SSTC 29/1986, de 20 de febrero \[RTC 1986, 29\]](#), F. 6, ó [40/1998, de 19 de febrero \[RTC 1998, 40\]](#), F. 41).*

d) Nominalismo jurídico. STC núm. 296/1994 (Pleno), de 10 noviembre Tasa Fiscal Juego.



- ***El Real Decreto-ley 16/1977 y legislación posterior complementaria, así como la propia Ley aquí cuestionada, asignan a la carga fiscal que grava los juegos de azar la denominación de «tasa», pero sería puro nominalismo entender que tal denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza fiscal, pues las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas, que debe ser el argumento decisivo a tener en cuenta para delimitar el orden constitucional de competencias, el cual, al no ser disponible por la ley, no puede hacerse depender de la mera denominación que el legislador, a su discreción, asigne al tributo. Procede por ello indagar cuál es la clasificación tributaria que se deriva de su régimen legal.***



- *Todo ello nos conduce a la conclusión de que el tributo sobre el juego creado por el art. 3 del Real Decreto-ley 16/1977 es una figura fiscal distinta de la categoría de «tasa», puesto que con ello no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o realización de actividades en régimen de Derecho público, sino que constituye un auténtico «impuesto» que grava los rendimientos obtenidos por actividades de empresarios privados de manera virtualmente idéntica a los impuestos que gravan la adquisición de renta por actividades expresiva de capacidad económica.*
- *Por consiguiente, el tributo de referencia, pese a su denominación legal, es un verdadero impuesto estatal, cedido a la Generalidad de Cataluña por la Ley 41/1981, y de manera general a todas las Comunidades Autónomas por la Ley 38/1983,*

**MUCHAS GRACIAS POR SU
ATENCIÓN**

