

Manual Práctico de Técnica Normativa

Manuel Andrés Navarro Atienza



MANUAL PRÁCTICO DE TÉCNICA NORMATIVA

MANUAL PRÁCTICO DE TÉCNICA NORMATIVA

Manuel Andrés Navarro Atienza

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2015

Navarro Atienza, Manuel Andrés
Manual práctico de técnica normativa / Manuel Andrés Navarro Atienza. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015.- 229 p. ; 24 cm

Índice

D.L. SE 1754-2015

ISBN 978-84-8333-642-7 (ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-643-4 (ed. electrónica)

1. Proyectos de ley-Redacción-España 2. Legislación-España 3. Derecho-Lenguaje I. Instituto Andaluz de Administración Pública

340.134(460)

342.537.3

340.113

ecoedición  

Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible

Impacto ambiental por producto impreso	 Agotamiento de recursos fósiles 0,64 kg petróleo eq	 Huella de carbono 1,83 Kg CO ₂ eq	 JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJO REGULADOR DE IMPRESIÓN Y COMUNICACIÓN DEL TERRITORIO reg. n.º: 2015/132 Más información en www.ecoedicion.eu
por 100 g de producto	0,08 kg petróleo eq	0,23 Kg CO ₂ eq	
% medio de un ciudadano europeo por día	14,11 %	5,96 %	

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: MANUAL PRÁCTICO DE TÉCNICA NORMATIVA

AUTOR: Manuel Andrés Navarro Atienza

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño Gráfico: Gonzalo Recacha

Producción: IRISGRÁFICO Servicio Editorial, S.L. laletradigital.com

ISBN 978-84-8333-642-7 (ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-643-4 (ed. electrónica)

Depósito Legal: SE 1754-2015

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
LA TÉCNICA NORMATIVA. CONCEPTO Y SIGNIFICADO	15
1. Introducción	15
2. El concepto de técnica normativa	15
3. La importancia de la técnica normativa	17
4. ¿Técnica normativa o técnica legislativa?	19
5. Algunos ejemplos	19
6. Textos sobre técnica normativa	23
LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	25
1. La competencia de la Comunidad Autónoma	25
2. El rango de la norma y los posibles límites en función del tipo de norma	34
a) Normas con rango de ley	35
b) Normas reglamentarias	44
3. El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas	48
a) Procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley	48
b) Procedimiento de elaboración de los reglamentos	52
LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA DE 22 DE JULIO DE 2005	65
1. Estructura del Acuerdo	65
2. Naturaleza jurídica	66
3. Objetivo	68

4. Finalidad	68
5. Aplicabilidad a la Comunidad Autónoma de Andalucía	69
6. Estructura de las directrices de técnica normativa	71
7. Análisis del Capítulo I de las Directrices de técnica normativa relativo a la estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto	73
a) Aspectos generales	73
b) Título	79
c) Parte expositiva	83
d) Parte dispositiva: disposiciones generales	88
e) Parte dispositiva: sistemática y división	89
f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división	93
g) Parte final	97
h) Anexos	111
i) Disposiciones modificativas. Especificidades	114
j) Remisiones	120
k) Citas	121
CUESTIONES COMPLEMENTARIAS DE TÉCNICA NORMATIVA	123
1. Introducción	123
2. La reproducción de preceptos de una norma en otras normas. Lex repetita	123
3. La distinción entre párrafos y apartados de los artículos	126
4. La cita de preceptos de textos refundidos y de reglamentos aprobados mediante artículo único	128
5. La coherencia interna de la norma mediante el empleo de los mismos términos	129
6. La revisión de los textos normativos durante su tramitación	130
7. Las cláusulas de desarrollo reglamentario	130
8. La cita correcta de las normas	131
9. La participación de organizaciones sindicales o empresariales más representativas en órganos colegiados	132
10. Diversas cuestiones relacionadas con la denominación de la Junta de Andalucía, la Administración, entidades instrumentales y otro tipo de Administraciones	133

a) El concepto de Junta de Andalucía	133
b) La cita de las denominaciones oficiales de las Consejerías y reorganizaciones administrativas	134
c) Las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía	135
d) Creación, constitución y entrada en funcionamiento de entidades de derecho público	137
e) Administraciones Públicas Andaluzas	138
f) Municipios y Ayuntamientos; Diputaciones y Provincias	139
g) Denominación de los órganos e instituciones	140
11. Utilización de conceptos genéricos y de denominaciones concretas	140
12. Distinción entre reglamentos y actos. Consecuencias en la redacción	141
13. Las modificaciones de las normas	142
14. Modificaciones de normas anteriores por simple referencias	142
TRANSPARENCIA Y TÉCNICA NORMATIVA	145
1. Introducción	145
2. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	146
3. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública en Andalucía	147
4. Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía	151
TEXTOS	
1. Redacción de disposiciones:	
– 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	157
– Acuerdo de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, por la que se da publicidad a la Instrucción, para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía	191

2. Procedimiento de elaboración de disposiciones:

- Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (extracto) 195
- Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 199
- Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno 207
- Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera 211
- Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género 217

3. Transparencia y técnica normativa:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (extracto) 221
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (extracto) 223
- Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 225

PRÓLOGO

Sabido es que la palabra castellana prólogo proviene del griego, siendo el resultado de la unión de otras dos palabras: *pro* y *logos*, que significan, respectivamente, antes y palabra o razón.

Eso es lo que pretende ser esta pequeña introducción, de manera que, pasando a utilizar términos más propios de la técnica normativa, en esta Exposición de motivos o preámbulo, exponemos las razones que nos han impulsado a redactar este manual práctico de técnica normativa.

La idea surgió en el seno del curso para personal directivo que anualmente convoca el Instituto Andaluz de Administración Pública. En la última sesión, denominada punto y seguido, se invitó a los asistentes a participar en la iniciativa Telémaco, que consiste, de manera principal, en transmitir a otra persona nuestra experiencia en la Administración.

Como Letrado de la Junta de Andalucía, dedicado a funciones consultivas, llevo mucho tiempo informando proyectos de textos normativos de todo tipo (anteproyectos de ley, proyectos de decretos-leyes y proyectos de decretos legislativos, proyectos de decretos y órdenes), siendo la técnica normativa una de las cuestiones por las que siempre he tenido una especial preocupación. Creo que sería útil transmitir esta experiencia acumulada, por si, de alguna manera, pudiera servir no solo a otras personas que trabajan en la Administración, y entre cuyas funciones se encuentren la redacción de textos normativos, su informe o su tramitación, sino a cualquier lector que desee aproximarse a esta materia. Ofrecí la idea al Instituto Andaluz de Administración Pública y mereció su parecer favorable, por lo que nos pusimos manos a la obra. Agradezco al Instituto la oportunidad que me brinda de compartir mi experiencia con ustedes.

El manual consta de varias partes.

Comienza con una parte introductoria, en la que se analiza el concepto de técnica normativa, su naturaleza y su importancia.

A continuación, se exponen cuales son los presupuestos que hay que analizar cuando se ha decidido redactar una norma, de manera principal la competencia y el rango, así como el procedimiento para su aprobación.

Posteriormente, nos centraremos en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que es el principal texto de referencia en la materia y que son las que se aplican en nuestra Comunidad Autónoma.

A continuación expondremos aquellos otros aspectos que no estando regulados en dichas directrices, he observado que suelen reiterarse en la redacción de las normas.

Abordaremos seguidamente la incidencia que en el proceso de elaboración de las normas tienen las recientes leyes aprobadas, tanto estatal como autonómica, reguladoras de la transparencia de la actividad de la Administración.

Por último, el manual se completa con un anexo en el que se inserta el texto de las directrices de técnica normativa del Estado, las principales normas que regulan el procedimiento y aquellas otras que contemplan aspectos relacionados con la materia. Se trata de recopilar en una misma publicación dichos textos, respondiendo al espíritu eminentemente práctico con el que hemos elaborado este manual.

Todas estas cuestiones se abordan con un sentido práctico, recogiendo ejemplos que ayuden a comprender y poner de manifiesto la importancia de la técnica normativa.

Varias advertencias previas a modo de aviso a navegantes.

En primer lugar soy consciente de que muchas de las cosas que expondré pueden parecer superfluas por conocidas, pero he preferido no dar nada por sabido, con el fin de que el manual pueda ser de utilidad tanto a las personas que se asoman por primera vez a esta materia como para aquellos que cuentan ya con experiencia.

Por otro lado, intentaré utilizar un lenguaje sencillo, de forma tal que, sin renunciar al rigor que debe presidir todo manual, sea comprensible, accesible y útil.

Siguiendo este sentido práctico, en determinados momentos he optado por reproducir el texto de normas, sentencias y dictámenes, con un doble objeto: de un lado, ahorrar al lector la búsqueda de estos documentos; y de otro lado, facilitar que pueda formarse su propia opinión.

Solo me resta destacar la importancia de la técnica normativa, y por extensión, de la calidad de las normas. Si bien se trata de una materia escasamente tratada en los planes de estudio, podemos constatar su progresiva importancia y relevancia. En un ordenamiento jurídico cada vez más complejo, en el que los cambios normativos se producen cada vez con mayor

frecuencia, la técnica normativa se revela como una cuestión esencial con el fin de salvaguardar la calidad de las normas y en definitiva, principios esenciales como el de seguridad jurídica.

La preocupación por la calidad de las normas ya se encuentra en nuestros clásicos. Entre los consejos que Don Quijote da a su escudero Sancho cuando es nombrado gobernador de la ínsula Barataria se encuentra uno referido a la promulgación de leyes (pragmáticas). La referencia que se hace a la viga como rey de las ranas alude a una fábula de Esopo en la que las ranas pedían a Zeus que les mandase un rey. Este les envió una viga que arrojó desde el cielo, y que al caer en la charca produjo gran espanto.

Así aconsejaba Don Quijote a Sancho:

“No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas, y sobre todo que se guarden y cumplan, que las pragmáticas que no se guardan lo mismo es que si no lo fuesen, antes dan a entender que el príncipe que tuvo discreción y autoridad para hacerlas, no tuvo valor para hacer que se guardasen; y las leyes que atemorizan y no se ejecutan, vienen a ser como la viga, rey de las ranas, que al principio las espantó, y con el tiempo la menospreciaron y se subieron sobre ella”.

Y sin más preámbulos, comencemos.

Cazalla de la Sierra, a cuatro de agosto de 2014.

LA TÉCNICA NORMATIVA. CONCEPTO Y SIGNIFICADO

1. INTRODUCCIÓN

La técnica normativa es una disciplina escasamente estudiada en nuestro país y que abarca una gran variedad de cuestiones referidas a las normas. En efecto, al amparo de la misma cabe analizar diversos aspectos, que van desde el estudio de la forma de redactar los textos normativos, pasando por el procedimiento de elaboración de las normas, llegando incluso al estudio del impacto de las normas sobre la realidad social y la calidad normativa.

A los efectos del presente manual, podemos ofrecer inicialmente una primera distinción entre técnica normativa y calidad normativa.

Por técnica normativa entenderíamos la redacción, estructura, elaboración y aplicación de las normas.

Por calidad normativa cabría entender todo lo relativo al impacto de las normas sobre los ciudadanos y las empresas, a través de la aplicación de una serie de principios a la regulación (proporcionalidad, necesidad, etc.) tendentes de dotar de coherencia al sistema jurídico.

2. EL CONCEPTO DE TÉCNICA NORMATIVA

El concepto de técnica normativa admite múltiples y variadas acepciones, por lo que nuestra primera misión será la de acotar su significado y alcance a los efectos del presente manual.

Las distintas acepciones no funcionan como compartimentos estancos, de manera que exista una clara delimitación entre ellas. Por esta razón, si bien en principio pudiera pensarse en una acepción de técnica normativa desde una concepción estrictamente formal, atinente a la forma de redactar los textos normativos, en muchas ocasiones la redacción excede de

lo estrictamente formal, reflejando otro tipo de cuestiones consustanciales a nuestro ordenamiento jurídico.

Valga como ejemplo la práctica denominada *lex repetita*. Bajo la apariencia de una cuestión meramente formal de redacción de un texto normativo, lo que realmente subyace es el complejo juego de la distribución de competencias sobre las distintas materias regulado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la cuestión relativa a la redacción de los preceptos excede de la mera forma, para adentrarse en el reparto del poder político en nuestro país.

El conjunto heterogéneo de cuestiones que cabe analizar bajo la disciplina de la técnica normativa podemos agruparlo en tres acepciones, que formarían, para exponerlo de manera gráfica, círculos concéntricos que pasamos a describir, yendo del círculo menor al mayor.

En una primera acepción, que podemos calificar de estricta, la técnica normativa consistiría en la forma de redactar las normas. No obstante, incluso esta primera acepción estricta admite alguna matización, en la medida en que también sería susceptible de englobar la redacción de los actos administrativos, los contratos, los convenios, etc. Téngase en cuenta que la propia naturaleza de disposición o de acto, tiene consecuencias sobre la redacción, como tendremos ocasión de exponer.

En una segunda acepción, más amplia, la técnica normativa incluiría, además, el procedimiento para la elaboración y la aprobación de las normas. Abarcaría cuestiones tales como el análisis de la distribución de competencias en nuestro ordenamiento jurídico, presupuesto para determinar la entidad competente para aprobar las normas; su rango, con referencia al principio de reserva de ley; el procedimiento, etc.

Y en una tercera acepción, la más amplia, por técnica normativa cabría entender además de lo anterior, todo lo relativo a la aplicación de las normas. Tendrían cabida dentro de esta acepción la interpretación de las normas, las lagunas, la autointegración y la heterointegración la analogía, la equidad, las relaciones entre el ordenamiento jurídico del Estado y el de las Comunidades Autónomas, etc. Todas estas cuestiones se sitúan ya no en la fase de creación de las normas, sino en una fase posterior: la aplicación de las normas a la realidad que pretenden regular.

Si bien este manual se centrará de manera principal en la redacción de las normas, analizando las directrices de técnica normativa aprobadas por el Estado, expondremos otra serie de cuestiones íntimamente relacionadas, atendiendo a la segunda de las acepciones expuestas.

3. LA IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA NORMATIVA

No está de más que comencemos ponderando la importancia de la redacción de las normas.

En un contexto tendente a la racionalización de la Administración y a la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, no es nada desdeñable, como un aspecto más a tener en cuenta para conseguir estos objetivos, tratar de asegurar una buena redacción de las normas, dada la incidencia que esta tiene sobre la realidad.

Cabría pensar que la técnica normativa, en su acepción estricta como la forma de redactar las normas, es una cuestión meramente formal, sin mayor incidencia o importancia, de forma tal que el desconocimiento de las reglas de técnica normativa carecería de mayor trascendencia.

Nada más lejos de la realidad. Si bien los defectos en la redacción de las normas en ocasiones pueden parecer inocuos, no siempre ocurre así, ya que una correcta redacción se encuentra al servicio de principios generales del ordenamiento jurídico, y de manera principal, del principio de seguridad jurídica.

Si las normas se redactan de forma correcta, empleando una terminología adecuada, respetando la terminología empleada en las normas que le preceden e insertándose en el ordenamiento jurídico de forma armónica y coherente, contribuyen a la realización del principio de seguridad jurídica. Por el contrario, una defectuosa redacción no hace sino provocar dudas, incertidumbre, posibles interpretaciones divergentes, que comprometen el cumplimiento de dicho principio.

Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional. En su Sentencia 150/1990, FJ 8:

“La seguridad jurídica es, según reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988), «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio». En el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma, entendida como previsibilidad sobre los efectos de su aplicación y a su retroactividad los que se hallan en cuestión.

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 abarcable 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”.

Y en la Sentencia 46/1990, FJ 4:

“Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (artículo 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”.

También el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes ha destacado la trascendencia de determinadas observaciones de técnica normativa, distinguiendo entre observaciones de técnica legislativa simple, y observaciones de técnica legislativa reforzada.

La buena redacción de las normas tiene beneficios en una doble dimensión que se suceden en el tiempo: una interna, en el proceso de elaboración de la norma, y otra externa, una vez que se ha aprobado y comienza a desplegar sus efectos.

Respecto del proceso de elaboración, una correcta redacción del primer texto de la norma, con el que se inicia el procedimiento de elaboración, facilita la intervención de las distintas instancias que han de participar en dicho proceso, y en consecuencia, la tramitación.

Respecto del proceso de aplicación, la correcta redacción facilita en primera instancia la labor de los distintos operadores jurídicos que deben intervenir posteriormente a la hora de aplicar las normas, interpretar las normas o los actos, los contratos, etc. Y en segunda instancia, también beneficia a los ciudadanos, en su condición de destinatarios de las normas, facilitando su conocimiento y, en consecuencia, su cumplimiento y aplicación.

Por último, una buena redacción también tiene incidencia sobre la labor del poder judicial, ya que en la medida en que las normas sean claras, se evitan posibles interpretaciones divergentes que obliguen a acudir a los tribunales para solventar los conflictos nacidos de la distinta interpretación.

4. ¿TÉCNICA NORMATIVA O TÉCNICA LEGISLATIVA?

Los distintos temas que vamos a tratar en este manual suelen englobarse indistintamente bajo la denominación de “técnica legislativa” o de “técnica normativa”.

He preferido utilizar la denominación de “técnica normativa” a la de “técnica legislativa” por dos motivos.

En primer lugar, porque “técnica normativa” hace referencia a cualquier tipo de norma, y no solo a las que tienen rango de ley, como podría pensarse si habláramos de “técnica legislativa”. Es pues un concepto omnicomprensivo.

Y en segundo lugar, porque así las denomina el principal texto de referencia en la materia, las Directrices de técnica normativa.

Ahora bien, debemos precisar que las directrices de técnica normativa, y en definitiva la técnica normativa, no solo abarcan la redacción de los textos normativos, sino que amplían su contenido a la redacción de actos, resoluciones, o acuerdos, estableciendo una serie de criterios de gran utilidad al redactor.

5. ALGUNOS EJEMPLOS

Fiel al espíritu práctico de este manual expondremos a continuación ejemplos de incorrecta técnica normativa en textos vigentes, al objeto de que el lector pueda calibrar la importancia de la correcta redacción de las normas.

Podemos comenzar con el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía. Nos encontramos ante un Estatuto que forma parte de los que se han denominado de segunda generación. Siguiendo el modelo del Estatuto de Cataluña, los preceptos han tratado de concretar las funciones que asume la Comunidad Autónoma, detallando dentro de cada materia, submaterias. De esta forma, dentro de una materia nos encontraremos que en atención a las distintas funciones, se ostentarán competencias exclusivas, compartidas o de ejecución.

No obstante el empleo de esta técnica normativa al servicio del blindaje de las competencias no está exenta de ciertos riesgos, fundamentalmente cuando la redacción de los preceptos no es lo suficientemente precisa.

Así, por poner un ejemplo, en materia de medio ambiente, el artículo 57 no contiene una atribución genérica de competencias sobre dicha materia, a diferencia del artículo 15.1.7 del Estatuto de 1981, que atribuía a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente.

El artículo 57 no sigue la misma sistemática que otros preceptos del Estatuto, en los que, tras una atribución genérica de las competencias sobre la materia, a continuación, se detallan determinados extremos, submaterias, que ya se pueden considerar incluidos en esa atribución genérica inicial.

Veamos el ejemplo:

“Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, en materia de:

- a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.*
- b) Vías pecuarias.*
- c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.*
- d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.*
- e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.*
- f) Fauna y flora silvestres.*
- g) Prevención ambiental.*

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los

recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección”.

Carece el precepto de una atribución general de competencias en materia de medio ambiente, del tipo *“Corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias compartidas sobre protección de medio ambiente que comprende en todo caso...”*.

Otros preceptos del Estatuto de Autonomía sí tienen esa atribución genérica, por ejemplo:

“Artículo 56.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

b) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito. [...]”.

La redacción del artículo 57 puede plantear problemas, ya que al carecer de esa atribución genérica de competencias en materia de medio ambiente, cabría interpretar que en esta materia solo se han asumido las competencias concretas que aparecen en el listado, y no cualesquiera otras que puedan considerarse incluidas en la materia genérica. No obstante, a nuestro juicio, las dificultades que pudieran presentarse al respecto podrían salvarse acudiendo a una interpretación teleológica y sistemática del Estatuto, en el sentido de que la reforma ha tenido como objeto profundizar en el autogobierno, y para ello, en el incremento de las competencias,

en los términos que se recogen en el Preámbulo. En cualquier caso, valga como ejemplo de la importancia de la técnica normativa.

Otro ejemplo de defectuosa técnica normativa lo encontramos en el artículo 45 Ley 14/2013, de 27 de diciembre, de Emprendedores y su Internacionalización.

“Artículo 45. Prohibición de discriminación a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública.

1. En sus procedimientos de contratación, los entes, organismos y entidades integrantes del sector público no podrán otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

2. Serán nulas de pleno derecho todas aquellas disposiciones contenidas en disposiciones normativas con o sin fuerza de ley así como en actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración”.

Este precepto es objetable desde distintos puntos de vista.

En primer lugar, y desde el punto de vista formal, no es un precepto que se incorpore al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, lo que quizás, y en atención a la materia que regula, hubiera sido lo deseable, a los efectos de evitar la fragmentación de la normativa. Y todo ello sin perjuicio del nuevo apartado d) que se añade, por la misma Ley 14/2013, al artículo 32 del TRLCSP, de alcance más limitado.

En segundo lugar podría sorprender la declaración de nulidad de pleno derecho cuando se trate de disposiciones normativas con fuerza de ley.

El establecimiento de causas de nulidad de las disposiciones con rango de ley es una cuestión que excede del ámbito del Derecho Administrativo, al adentrarse dentro del Derecho Constitucional.

Y en este ámbito del Derecho Constitucional no resulta del todo apropiado hablar de nulidad de las leyes, ya que la institución jurídica para designar este tipo de patologías en las disposiciones de dicho rango es la de su inconstitucionalidad. Esta circunstancia, lejos de ser una mera cuestión terminológica, alcanza su sentido en relación con los efectos que en el Derecho Constitucional tiene la declaración de inconstitucionalidad, como veremos a continuación.

En consecuencia, en nuestro Derecho, las normas con rango de ley pueden ser en primer lugar inconstitucionales, en vez de nulas. Este es el término adecuado, según nuestros textos normativos.

Así, comenzando por la Constitución, nuestra norma suprema nunca habla de nulidad de las leyes, sino de inconstitucionalidad (artículo 161.1.a); artículo 164).

Y este mismo término es el que se emplea en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, si bien introduce una referencia a la nulidad, como algo distinto, pero que es consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad. Dispone dicho precepto:

“Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia”.

En definitiva, y en puridad, no cabe hablar primigeniamente de nulidad de normas con rango de ley, sino de inconstitucionalidad de las mismas. Y todo ello sin perjuicio de que la declaración de inconstitucionalidad de una ley pueda llevar aparejada la nulidad de la misma, consecuencia que no siempre sucede, tal como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 45/1989.

Y en tercer lugar, como otro defecto de técnica normativa, señalar que el precepto hace referencia a disposiciones contenidas en disposiciones normativas. Es evidente que el término “disposiciones” tiene un distinto significado las dos veces que se emplea. La primera vez se refiere a precepto o artículo, por lo que hubiera sido deseable el empleo de alguno de estos términos u otro similar.

6. TEXTOS SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

La técnica normativa es una materia que ha ido adquiriendo progresiva importancia como consecuencia de la complejidad de nuestro ordenamiento jurídico y de la demanda de revisiones normativas con el objeto de simplificar el marco normativo como impulsor del desarrollo económico.

El principal texto sobre técnica normativa son las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que analizaremos posteriormente.

Algunas Comunidades Autónomas han aprobado también sus propias directrices. Entre las más recientes se encuentra el Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón.

Como ejemplo de la progresiva preocupación por la calidad de las normas, podemos citar el Capítulo I del Título I de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que lleva

por rúbrica “*Mejora de la calidad de la regulación*”, normativa de naturaleza básica en virtud de lo dispuesto en su disposición final primera. Si bien se trata de una regulación limitada a las normas reguladoras de la actividad económica, introduce una serie de principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y de requisitos a tener en cuenta cuando se van a dictar normas, que son de sumo interés.

En nuestra Comunidad Autónoma, la disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía, prevé la aprobación por Acuerdo del Consejo de Gobierno de unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos.

LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Las directrices de técnica normativa se centran, de manera principal, en la estructura y redacción de las normas.

No obstante, el texto de las normas no deja de reflejar la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, lo que tiene especial relevancia en las normas que aprueban las Comunidades Autónomas, que, en general, estarán condicionadas, en mayor o menor medida, por las normas del Estado.

La redacción inicial de un proyecto de norma para su posterior aprobación debe partir del análisis de una serie de presupuestos, como son la competencia de la Comunidad Autónoma y el rango adecuado de la misma.

Una vez redactado el proyecto de norma comienza el procedimiento para su aprobación, lo que implica el cumplimiento de una serie de trámites sucesivos que pueden alterar su redacción.

Vamos a analizar todas estas cuestiones en relación con las normas de nuestra Comunidad Autónoma.

1. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La primera cuestión que hay que analizar a la hora de redactar un proyecto de norma es la competencia de la Comunidad Autónoma.

Parece oportuno que recordemos, siquiera en términos generales, el sistema diseñado por la Constitución para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas.

La asunción de las competencias por las Comunidades Autónomas tiene lugar a través de la aprobación de sus Estatutos de Autonomía. En este sentido, la determinación de las competencias que se asumen es uno de los contenidos de carácter necesario que, según el artículo 147.2.d) de la Constitución, deben tener los Estatutos de Autonomía. En virtud de este precepto, los Estatutos habrán de contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Esta concreción de las competencias en el Estatuto es fundamental para determinar cuáles hayan de ser las relaciones que, desde el punto de vista competencial, y en relación con cada materia, deben tener el Estado con respecto a cada Comunidad Autónoma, condicionando, de esta manera, sus competencias normativas.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía es un referente básico en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo declaró tempranamente el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/1982:

“Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de este el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de este a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”.

La Constitución regula el sistema de distribución de competencias sobre la base de establecer un listado de competencias que en todo caso corresponden al Estado (artículo 149.1), y un listado de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas (inicialmente, las del listado del artículo 148.1; una vez transcurridos cinco años, y mediante la reforma de los Estatutos, todas las demás dentro del marco establecido en el artículo 149).

Siendo este el sistema ordinario de asunción de competencias, el caso de Andalucía es especial porque accedió a la autonomía por el procedimiento contemplado en el artículo 151 de la Constitución. Esta es la razón por la que nuestra Comunidad Autónoma no tenía como marco de referencia para determinar las competencias que podía asumir inicialmente el listado del artículo 148.1 de la Constitución, listado concreto y preciso.

Al contrario, por conjunción de lo dispuesto en el artículo 151, en relación con el artículo 148.2, el marco de referencia era el artículo 149, y más concretamente el apartado 1 de dicho precepto, que contiene el listado de las materias sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas, unido a lo dispuesto en el apartado 3, en cuya virtud las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

En consecuencia, la regla era la inversa. Frente a las competencias que de forma tasada podían asumirse inicialmente por las Comunidades Autónomas, concretadas en el listado del artículo 148.1, los estatuyentes andaluces contaban con un marco de referencia distinto, de manera que el Estatuto podía asumir todas aquellas competencias que la Constitución no reservaba al Estado en el artículo 149.1.

El acceso de Andalucía a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución tiene consecuencias en la redacción de las normas, ya que no es correcto que, como hemos observado en determinadas ocasiones, las Exposiciones de motivos o preámbulos de las normas autonómicas hagan referencia al apartado 1 del artículo 148 de la Constitución.

Interesa ahora destacar la confusión que existe a veces a la hora de la determinación del alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma, atendiendo a su clasificación en competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas.

Doctrinalmente suelen distinguirse tres conceptos: materias, facultades y competencias. La materia es un determinado sector de la realidad que el Derecho pretende ordenar, como por ejemplo la vivienda o la sanidad. Las facultades son las potestades que pueden incidir sobre ese sector, básicamente la potestad legislativa (que abarcaría tanto la de aprobar leyes como la de aprobar reglamentos) y la ejecutiva.

La competencia, por último, designa las concretas facultades que un ente (el Estado, la Comunidad Autónoma) tiene sobre una materia.

Por otro lado, la doctrina ha puesto de manifiesto lo equívoco del término “competencias exclusivas”, ya que se puede emplear para indicar que sobre una determinada materia corresponden a una determinada entidad la totalidad de las facultades (es decir, las legislativas y las de ejecución), pero también puede referirse no tanto a la totalidad de las facultades, sino a aquellas que, entre las que se pueden ostentar, se tienen con carácter exclusivo.

Así, en una materia en la que a la Comunidad Autónoma le correspondan las competencias de ejecución, podría afirmarse que dicha competencia, en cuanto limitada a la ejecución, le corresponde con exclusividad.

El artículo 42 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma, determinando su alcance.

Artículo 42. Clasificación de las competencias.

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto:

1.º Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.

2.º Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

3.º Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.

4.º Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

El apartado 2 del artículo 42 emplea la distinción mencionada en el primero de los sentidos apuntados. De esta manera, inicialmente, podemos decir que una competencia será exclusiva cuando la Comunidad Autónoma ostente sobre la misma la totalidad de las facultades, es decir, las normativas y las de ejecución.

Por el contrario, será compartida cuando le corresponda el desarrollo de las bases y la ejecución. Y será de ejecución cuando le corresponda exclusivamente el ejercicio de la función ejecutiva.

En definitiva, para determinar si la Comunidad Autónoma tiene competencias normativas sobre una determinada materia habrá que tener en cuenta el artículo 42 del Estatuto de Autonomía, puesto en relación con el correspondiente artículo que le atribuye la competencia sobre una determinada materia (medio ambiente, sanidad...). Veamos un ejemplo en el que se distinguen los tres tipos de competencias, exclusivas, compartidas y de ejecución, sobre una determinada materia:

Artículo 53. Universidades.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia exclusiva sobre:

a) La programación y la coordinación del sistema universitario andaluz en el marco de la coordinación general.

b) La creación de universidades públicas y la autorización de las privadas.

c) La aprobación de los estatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas.

d) La coordinación de los procedimientos de acceso a las universidades.

e) El marco jurídico de los títulos propios de las universidades.

f) La financiación propia de las universidades y, si procede, la gestión de los fondos estatales en materia de enseñanza universitaria.

g) La regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y la gestión de los fondos estatales en esta materia.

h) El régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades públicas y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza universitaria, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre todo aquello a que no hace referencia el apartado 1, que incluye en todo caso:

a) La regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades.

b) El régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de las universidades públicas, incluyendo los órganos de gobierno y representación.

c) La adscripción de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales y la creación, la modificación y la supresión de centros universitarios

en universidades públicas, así como el reconocimiento de estos centros en universidades privadas y la implantación y la supresión de enseñanzas.

d) La regulación del régimen de acceso a las universidades.

e) La regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario.

f) La evaluación y la garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución en la expedición de títulos universitarios.

Una vez analizada la competencia desde el punto de vista del Estatuto de Autonomía, habrá que indagar en las normas estatales que pueden condicionar la regulación autonómica. Siendo la excepción el que la Comunidad Autónoma ostente competencias exclusivas sobre una materia, el supuesto más habitual será el de las competencias compartidas, en las que corresponde al Estado dictar la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la legislación de desarrollo. Si bien como norma general la legislación básica debe estar recogida en normas con rango de ley, en virtud del concepto formal de las bases, no es descartable la existencia de normas básicas estatales de naturaleza reglamentaria.

La determinación de cuál sea la legislación estatal aplicable con carácter básico a la Comunidad Autónoma es una labor en ocasiones no exenta de dificultad. Al margen de los casos de fragmentación de la regulación estatal (es decir, que el régimen jurídico se recoge en varias normas), no todos los preceptos de las normas que dicta el Estado suelen tener carácter básico e incluso es posible que en una misma norma convivan preceptos dictados al amparo de distintos títulos competenciales sin que se distinga qué preceptos se fundamentan en uno u otro título.

Para conocer el carácter básico o no de los distintos preceptos es preciso examinar las disposiciones finales de las normas estatales, y en particular la que suele llevar por rúbrica "Títulos competenciales", cuya redacción en ocasiones es de extrema complejidad.

Veamos como ejemplo extremo, la disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, una de las normas nucleares de nuestro ordenamiento jurídico, y que merece la pena que reproduzcamos para poder apreciar tanto la concurrencia de distintos títulos competenciales como el distinto alcance que tienen:

“ Disposición final segunda. Títulos competenciales.

1. Los artículos 21 y 50 se dictan al amparo de la regla 6.ª del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre «legislación procesal, sin

perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas».

2. Los artículos que se indican a continuación se dictan al amparo de las competencias exclusivas que corresponden al Estado para dictar la legislación civil y mercantil en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^ª y 8.^ª; artículo 259.1, artículo 260.1 y 2, artículo 261.1, artículo 262, artículo 263 y artículo 264.

3. Los restantes artículos de la presente Ley constituyen legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.^ª de la Constitución en materia de legislación básica sobre contratos administrativos y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas. No obstante, no tendrán carácter básico los siguientes artículos o partes de los mismos: letra a) del apartado 1 del artículo 15; letra a) del apartado 1 del artículo 16; apartados 1 a 5 del artículo 24; artículo 29.4; artículo 41.1 y 3; artículo 59.2; artículo 60.2.c); artículo 64; artículo 71; artículo 82; artículo 93; artículo 94; párrafo segundo del apartado 1 del artículo 95; segundo párrafo del apartado 3 y apartado 5 del artículo 109; artículo 111.2; letras a) y c) del apartado 2 del artículo 112; letras b) y c) del artículo 113.1; apartados 1 y 2 del artículo 114; apartados 4, 5 y 6 del artículo 115; artículo 116; apartados 1.e) y 4 del artículo 123; artículo 124; artículo 125; artículo 126; apartados e), g), h), i), j) y l) del artículo 136; segundo párrafo del apartado 3 del artículo 152; artículo 156; apartado 2 del artículo 205; artículo 206; artículo 207; artículo 211.2; apartados 3 a 8, ambos inclusive, del artículo 212; segundo inciso del artículo 222.2; apartados 3 y 5 del artículo 224; apartado 8 del artículo 227; artículo 229; artículo 230.2; artículo 232; apartado 1 del artículo 233; apartados 3, salvo la previsión de la letra b), y 4 del artículo 234; artículo 235; apartado 1 del artículo 241; artículo 244; artículo 248; apartados 2 y 3 del artículo 251; artículo 254; apartado 5 del artículo 255; artículo 256; artículo 260.6; artículo 261.2; artículo 287; artículo 290; apartados 2 y 3 del artículo 292; artículo 294; artículo 295; artículo 297; artículo 298; apartados 2 y 3 del artículo 300; apartado 3 del artículo 301; apartados 2 y 3 del artículo 309; apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 310; artículo 311; artículos 316 a 318; artículos 320 a 324, ambos inclusive; artículo 334; letra a) del apartado 1 de la disposición adicional primera; disposición adicional tercera; disposición adicional decimoséptima; disposición adicional vigésima; disposición adicional vigésimo primera; disposición adicional vigésimo segunda; disposición adicional vigésimo tercera; disposición adicional vigésimo quinta; disposición adicional trigésima; disposición adicional trigésimo primera; disposición transitoria tercera; disposición transitoria séptima; disposición transitoria octava; disposición final primera; disposición final tercera, disposición final cuarta, y disposición final quinta.

A los mismos efectos previstos en el párrafo anterior tendrán la consideración de mínimas las exigencias que para los contratos menores se establecen en el artículo 111.1 y tendrán la consideración de máximos los siguientes porcentajes, cuantías o plazos:

El porcentaje del 5 por 100 del artículo 95.1 y 2.

El porcentaje del 3 por 100 del artículo 103.2.

Las cuantías del artículo 138.3.

Los plazos de un mes establecidos en los apartados 2 y 4 del artículo 222”.

Un ejemplo de falta de concreción de qué preceptos se dictan en virtud de cada título competencial lo podemos encontrar en la disposición final octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:

“Disposición final octava. Título competencial.

La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el Título III y la disposición adicional segunda”.

Se puede comprobar cómo la disposición no distingue al amparo de qué título competencial se dicta cada precepto o parte de la ley. Recordemos que el artículo 149.1.18 de la Constitución comprende varios títulos competenciales:

“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

La disposición final octava no determina cuál de ellos se está ejerciendo, obligando a los operadores jurídicos a un esfuerzo interpretativo que podría haberse evitado mediante una correcta redacción.

Si bien será fácil descartar algunos de estos títulos competenciales de artículo 149.1.18 (por ejemplo, la Ley de Transparencia carece de disposiciones en materia de expropiación forzosa), no ocurrirá lo mismo con otros títulos competenciales, máxime cuando puede existir proximidad entre algunos de ellos, como ocurre con las bases del régimen jurídico y el procedimiento administrativo común, lo que se agrava debido al distinto alcance que tienen a la hora de reconocer una mayor o menor espacio para su desarrollo por las Comunidades Autónomas.

Una vez determinada cuál es la normativa estatal, será de extrema utilidad consultar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en la materia, que

nos servirá de guía principalmente en aquellos supuestos en los que la regulación que pretende aprobar por la Comunidad Autónoma ofrezca dudas.

En cualquier caso, y como hemos advertido anteriormente, la calificación de las competencias tiene carácter relativo, máxime si tenemos en cuenta que los títulos competenciales no son compartimentos estancos que estén claramente delimitados. En este sentido, interesa señalar que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado una serie de títulos competenciales que tienen la capacidad de incidir en cualquier competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que han merecido la calificación de títulos horizontales. Estos títulos competenciales horizontales del Estado son principalmente los previstos en el artículo 149.1.1 (la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

La propia doctrina del Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto el carácter relativo de las declaraciones de competencias exclusivas contenidas en los Estatutos de Autonomía, Así, entre otras, en la Sentencia 20/1988, se afirma que (FJ 3):

“La calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como la superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida racione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia”.

Como ejemplo del carácter relativo de la calificación de las competencias podemos poner el ejemplo de la regulación en normas autonómicas de cuestiones que en principio el artículo 149.1 atribuye a la competencia del Estado. Esta cuestión se planteó con la redacción del artículo 177.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que contempla la inscripción de determinados actos administrativos en el Registro de la Propiedad. En el listado de actos, además de los previstos en la normativa estatal, se añadieron en la norma autonómica nuevos supuestos de inscripción. Al abordar esta cuestión, advertíamos que el punto de partida debía ser la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, en la que sostenía que era al Estado al que competía establecer los actos inscribibles en el registro de la propiedad y sujetar su inscripción, como hacía el artículo 296 TRLS, al previo cumplimiento de dicho requisito.

No obstante, razonábamos acerca de la naturaleza instrumental que tiene el Registro de la Propiedad. La inscripción en el mismo carece, con carácter general, de naturaleza

constitutiva, sirviendo a los meros efectos de publicidad. Si partimos de que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas sobre el urbanismo, determinando entre otros aspectos los relativos a la ejecución y gestión urbanística y a la disciplina urbanística, parece lógico que los actos, acuerdos y resoluciones que pueda dictar en el ejercicio de esas competencias puedan gozar de las garantías que le otorga el acceso al Registro. De esta manera, sería la legislación estatal la que determine la forma y los efectos que hayan de tener esos actos en cuanto acceden al Registro, pero cabría que la Comunidad Autónoma estableciera como inscribibles actos que habría dictado al amparo de sus competencias, pudiendo acceder al Registro.

Posteriormente, el vigente Estatuto de Autonomía incluyó en su artículo 47.5 una previsión que ampara de forma expresa el uso por la Comunidad Autónoma de instituciones propias del derecho privado:

“5. La Comunidad Autónoma ostenta facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª y 8.ª de la Constitución”.

La determinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, como habrá podido comprobarse, revestirá a veces una cierta dificultad. Esta dificultad puede verse incrementada como consecuencia del dinamismo propio de las normas jurídicas. Es decir, las normas básicas del Estado pueden cambiar, ampliando su carácter básico y afectando, en consecuencia, a las normas preexistentes de las Comunidades Autónomas. En este caso no es correcto decir que la norma estatal ha derogado la norma autonómica, sino que la habrá desplazado.

Tras el análisis de la competencia de la Comunidad Autónoma, y de la normativa estatal que puede condicionar el ejercicio de sus competencias normativas, y que deberá ser respetada, tendremos el marco normativo dentro del cual podrá redactarse el proyecto de norma autonómico.

2. EL RANGO DE LA NORMA Y LOS POSIBLES LÍMITES EN FUNCIÓN DEL TIPO DE NORMA

La segunda cuestión que vamos a analizar es el rango y la posible existencia de límites, presupuestos o condicionantes que sean aplicables en función del tipo de norma ante el que nos encontremos.

a) Normas con rango de ley

Con la expresión normas con rango de ley nos referimos a toda norma que tiene dicho rango, con independencia de cuál sea el órgano o institución que lo apruebe, es decir, el Parlamento o el Consejo de Gobierno.

En nuestro ordenamiento jurídico autonómico existen tres clases de normas con rango de ley: la Ley, el Decreto-Ley y el Decreto Legislativo.

No es indiferente para el redactor de la norma ante qué clase de norma con rango de ley se encuentra, ya que en función de la misma, pueden existir determinados condicionantes o límites.

El límite común a toda norma con rango de ley es el denominado bloque de la constitucionalidad que se recoge en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Vamos a centrarnos en aquellas normas con rango de ley que aprueba el Consejo de Gobierno, ya que al suponer una excepción a la regla general de la aprobación de las leyes por el Parlamento, presentan una serie de peculiaridades propias frente a los límites que comparten con dichas leyes. También abordaremos los límites de las leyes de presupuestos.

1) El Decreto-Ley

El Decreto-Ley se regula en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

“Artículo 110. Decretos-leyes.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

2. Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.

En la medida en que la posibilidad de que el ejecutivo dicte normas provisionales con rango de ley supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de las leyes, el artículo 110 establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento resulta necesario.

El primero de ellos es el presupuesto de hecho que legitima el empleo del decreto-ley. El precepto lo refiere a los casos de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata de un enunciado coincidente con el del artículo 86 de la Constitución. En consecuencia, a la hora de apreciar si concurre o no dicho supuesto habrá de tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con ocasión del análisis del artículo 86 CE, que sería plenamente aplicable al precepto estatutario, debido a la similar dicción de ambos preceptos.

El supremo intérprete de la Constitución ha elaborado una reiterada doctrina sobre dicho presupuesto. Por citar alguna, la Sentencia 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6:

«6. Para abordar el análisis del problema constitucional planteado debemos comenzar por recordar la consolidada doctrina establecida por este Tribunal sobre la necesaria concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que constituyen el presupuesto habilitante exigido al Gobierno por el artículo 86.1 CE para hacer uso de la facultad legislativa excepcional de dictar decretos-leyes. Dicha doctrina ha sido sintetizada en las recientes SSTC 189/2005, de 7 de julio (FJ 3), y 329/2005, de 15 de diciembre (FJ 5), siguiendo la contenida en anteriores resoluciones de este Tribunal, esencialmente en las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, 11/2002, de 17 de enero, y 137/2003, de 3 de julio. En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse “al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado”, declaramos que “la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante” conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este Tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En consonancia con la doctrina expuesta, como recordábamos en las Sentencias citadas, este Tribunal no estimó contraria al artículo 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las hacien-

das locales (STC 6/1983, de 4 de febrero), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), de adopción de planes de reconversión industrial (SSTC 29/1986, de 20 de febrero), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio). Como es fácil comprobar, los decretos-leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, FJ 5, denominó “coyunturas económicas problemáticas” para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a “situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran 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” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

Ahora bien, como también hemos afirmado, “es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). Ello no quiere decir que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-Ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados” (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3)».

Interesa destacar de esta doctrina la exigencia de que quede acreditada la concurrencia del presupuesto habilitante, que debe ser explícita y razonada. Para ello debe hacerse una valoración conjunta de los factores que determinaron al Gobierno a dictar el decreto-ley y que

son básicamente los que quedan reflejados en el Preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma.

El segundo requisito es el relativo a las materias que pueden regularse por decreto-ley.

Este apartado puede ser analizado desde un doble punto de vista: en primer lugar, desde el punto de vista competencial, y en segundo lugar desde el punto de vista relativo a los límites materiales, es decir, a aquellas materias que aún siendo de competencia de la Comunidad Autónoma, no pueden ser reguladas por decreto-ley.

En cuanto al primero de los aspectos, el competencial, tiene especial trascendencia, desde el punto de vista constitucional, en las relaciones con el Estado y en definitiva, en el reparto de competencias.

Resulta evidente que el decreto-ley, al ser una fuente del Derecho autonómico con rango de ley, solo podrá afectar, con carácter general, a materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias normativas, es decir, competencias exclusivas o compartidas (artículo 8 del Estatuto de Autonomía en relación con artículo 42.2.1.º y 2.º

En cuanto a los límites materiales, aparecen enunciados al final del apartado 1 del artículo 110 del Estatuto de Autonomía: no podrá afectar a los derechos establecidos en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, ni podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

No obstante no son estos los únicos límites, cuestión que ya se planteó inicialmente ante un proyecto de decreto-ley donde se contenían medidas tributarias. Ello nos llevó a cuestionarnos la posible existencia de otra serie de límites distintos de los que se mencionan en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía, y en concreto los límites que en esta materia impone el artículo 86 de la Constitución.

En este sentido, hay que señalar que la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma se encuentra recogida normativamente en otros preceptos y normas, de manera que el artículo 110 del Estatuto debe ser analizado en relación con el bloque de la constitucionalidad.

En el propio Estatuto de Autonomía, el artículo 179, bajo la rúbrica “principios rectores de la potestad tributaria”, en sus dos primeros apartados, contiene dos normas que configuran el ejercicio de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma. Dispone el apartado 1 que en los términos contemplados en la Constitución y en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la misma, corresponde al Parlamento la potestad de establecer los tributos, así como la fijación de recargos. El apartado 2 establece que la potestad tributaria se ejercerá con arreglo a los principios constitucionales de capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria, progresividad y no confiscatoriedad.

En definitiva, el ejercicio de la potestad tributaria de la Comunidad Autónoma se enmarca dentro del bloque de la constitucionalidad, en el que se inserta el artículo 31 de la Constitución, relativo al deber de contribuir, y que forma parte de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE suponen un límite material a su regulación por decreto-ley, en cuanto no les puede afectar, debiéndose estar a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional para determinar si las medidas tributarias contenidas en un decreto-ley afectan a dicho deber de contribuir (entre otras, STC 182/1997, que establece una serie de parámetros; STC 189/2005).

La consecuencia de no darse el presupuesto de hecho o de afectar a los límites que le están vedados sería la inconstitucionalidad de la norma.

2) Los decretos legislativos

Se regulan en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía.

“Artículo 109. Decretos legislativos.

1. El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley de conformidad con lo previsto en este artículo.

2. Están excluidas de la delegación legislativa las siguientes materias:

- a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía.*
- b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma.*
- c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento.*
- d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto.*
- e) Otras leyes en que así se disponga en este Estatuto.*

3. La delegación legislativa para la formación de textos articulados se otorgará mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control.

La delegación legislativa 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.

La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

4. *La delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.*

5. *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”.*

El redactor de la norma, y nos estamos refiriendo al del decreto legislativo que da cumplimiento a la delegación, aparece condicionado por el contenido de la ley de delegación, que puede ser doble.

Si de lo que se trata es de la formación de un texto articulado, el redactor gozará de un más amplio margen, ya que la ley de bases fijará como mínimo, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio.

Un ejemplo de este tipo de decretos legislativos lo encontramos en el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se prueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que dio cumplimiento a la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Si estamos ante una delegación legislativa para la refundición de textos articulados, el margen para el redactor es menor, ya que se parte de leyes previamente aprobadas. Cabe una doble posibilidad: o bien que se trate de formular un texto único, donde el margen será menor, o bien incluir la posibilidad de regularizar y armonizar los diferentes textos legales, donde el margen será mayor.

Veamos un ejemplo de este tipo de normas.

La disposición final cuarta de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, autorizó la refundición de varios textos normativos:

“Disposición final cuarta. Delegación para la refundición de textos normativos.

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la presente Ley, apruebe los respectivos textos refundidos de las siguientes leyes:

- a) Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía.*
- b) Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante.*

c) *Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Férias Comerciales Oficiales de Andalucía.*

2. La autorización para refundir se extiende, además, a la regularización y armonización de los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los títulos, capítulos y artículos del texto refundido”.

Por último, los decretos legislativos, como toda norma con rango de ley, pueden ser inconstitucionales, si bien presentan una peculiaridad frente a otras normas y es su posible control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

De esta manera, ante la posible infracción por la ley delegada de los límites que establezca la ley de delegación, se considera que, en ese caso, al exceder de la habilitación, la norma no tiene rango de ley, siendo controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo establece el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al atribuirle la competencia para conocer de las pretensiones que deduzcan en relación con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

3) Especificidades de otros tipos de leyes

Existen otro tipo de límites a los que se ha de enfrentar el redactor de un anteproyecto de ley en función de la clase de ley de que se trate. De forma particular, el anteproyecto de ley del presupuesto tiene un contenido que le es propio.

Así se dispone en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía:

“Artículo 190. Ley del presupuesto.

1. Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.

2. El presupuesto será único y se elaborará con criterios técnicos, homogéneos con los del Estado. Incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes, así como, en su caso, el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por el Parlamento.

3. Además de los correspondientes estados de gastos e ingresos y de las normas precisas para su adecuada inteligencia y ejecución, la ley del presupuesto solo podrá contener aquellas normas que resulten necesarias para implementar la política económica del Gobierno.

4. El presupuesto tiene carácter anual. El proyecto de ley del presupuesto y la documentación anexa deben ser presentados al Parlamento al menos con dos meses de antelación a la expiración del presupuesto corriente.

5. Si el presupuesto no estuviere aprobado el primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo.

6. La ley del presupuesto no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

7. La ley del presupuesto establecerá anualmente instrumentos orientados a corregir los desequilibrios territoriales y nivelar los servicios e infraestructuras”.

Los excesos respecto de este contenido propio han dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, cuya doctrina sobre la materia podemos encontrar sistematizada en los dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía. Así, el Dictamen 692/2013 expone dicha doctrina y realiza importantes consideraciones desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica, a cuyo servicio se encuentra la técnica normativa:

“En efecto, hay que hacer notar que dicha cautela concuerda con las tesis reiteradamente mantenidas por el Tribunal Constitucional y recogidas por el Consejo Consultivo, que han venido manifestando su preocupación por la inclusión en la ley del presupuesto de materias que le resultan ajenas o bien presentan una débil conexión con su contenido. Así, en concreto se pueden citar las Sentencias 63, 95 y 146/1986; 96/1990; 13/1992 y 16/1996 y las consideraciones realizadas por este Consejo Consultivo en sus dictámenes (19/1994, 64/1995, 56 y 116/1996, 136/1997, 105/1998, 144/1999, 151/2000, 192/2001, 280/2002, 380/2003, 291/2004, 351/2005, 454/2006, 551/2007, 565/2008, 707/2009, 574/2010, 678/2011 y 825/2012), en las que se señalan las notas características de las leyes de presupuestos, concretando, al hilo de la doctrina del Tribunal Constitucional, los límites a los que están sujetas como vehículo de modificación del ordenamiento jurídico.

Se trata de una doctrina uniforme y consolidada que conserva plena validez a la luz de las modificaciones habidas en el bloque de la constitucionalidad, y en la legislación estatal y autonómica que enmarca la función y límites de las leyes de presupuestos. Siendo así, antes de analizar el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública y de formular las observaciones sobre el Texto Articulado objeto de

dictamen, reproducimos la doctrina de este Consejo Consultivo que aparece sintetizada en los dictámenes antes referidos del siguiente modo”.

«– Las leyes de presupuestos constituyen un instrumento al servicio de la política económica del Gobierno (Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981), al que compete su elaboración, sin que puedan presentarse proposiciones de ley del presupuesto. No obstante tales singularidades, resulta indiscutible que las mencionadas leyes responden plenamente al concepto de Ley, encarnando disposiciones con contenido sustantivo, aptas para disciplinar relaciones jurídicas y con virtualidad para modificar o derogar normas jurídicas preexistentes”.

»– Los presupuestos 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 (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 5, y 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4)”.

»– El contenido esencial de la ley del presupuesto puede verse acompañado de otro circunstancial, de forma que dé cabida a disposiciones de carácter general en materias que sean propias de la ley ordinaria, más allá del ámbito genuino que caracteriza a la institución presupuestaria. Ahora bien, la ley del presupuesto ha de estar presidida por una coherencia interna entre sus preceptos, lo cual plantea la necesidad de una relación entre el contenido eventual y su núcleo esencial, evitando que aparezca como una acumulación desarticulada de materias, que dificulte su conocimiento y comprensión. Estas razones obligan a contemplar el contenido eventual de la ley del presupuesto desde la óptica de la seguridad jurídica y de la certidumbre del Derecho, lo que se alza como obstáculo a la regulación indiscriminada de cualesquiera materias en la ley de presupuestos, ya que la inclusión del contenido eventual no debe conducir a una desvirtuación de la verdadera naturaleza de dicha ley, ni a hacer posible una restricción en las facultades que corresponden al Parlamento. Tales provisiones son específicamente predicables en relación con las materias ajenas por completo al contenido propio e indisponible de la ley, que pudieran ser objeto de una iniciativa legislativa separada e, incluso, dar lugar a la iniciativa del Parlamento, a través de proposiciones de ley. Por tanto, el contenido eventual de las leyes de presupuestos no debe desfigurar su propia esencia, lo que puede producirse, de modo especial, si se utilizan como vehículo para reformar normas codificadas en otros cuerpos legales».

Estos planteamientos se vieron confirmados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 203/1998, de 15 de octubre, que considera que la inclusión en las leyes de presupuestos de materias que no guarden conexión directa o no sean complemento necesario de éstos “puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina” (FJ 3). A

esta misma doctrina se remite el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 234/1999, de 16 de diciembre; 180/2000, de 29 de junio, y 274/2000, de 15 de noviembre, así como en su Sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en la que se precisa que, dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración que el Tribunal debe respetar (FJ 6). Idéntica doctrina se reitera en la Sentencia 67/2002, de 27 de marzo. Por su parte, las Sentencias 34/2005, de 17 de febrero (FJ 4) y 82/2005, de 6 de abril (FJ único), insisten en que la estrecha relación de una determinada norma con la previsión de ingresos para un ejercicio económico viene siendo considerada por el Tribunal Constitucional como una de las posibles conexiones que justifican la inclusión en el contenido eventual de la ley de presupuestos.

Abundando en la doctrina expuesta, ha de traerse a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2003, de 16 de enero (FJ 4), la cual subraya que las Cortes ejercen, mediante el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, una función específica y constitucionalmente definida, como ya expuso la citada Sentencia del mismo Tribunal 76/1992, de 14 de mayo (FJ 4). Por ello el Tribunal hace notar la triple función que cumplen estas leyes, al asegurar el control democrático de la actividad financiera, la participación en la actividad de dirección política y el control en la asignación de los recursos públicos; constatación que le lleva a afirmar que “estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente atribuye a las Cortes el artículo 66.2 de la Constitución Española: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno” (FJ 4). La STC 136/2011, de 13 de septiembre (FJ IV) precisa el significado de la reserva de contenido en las leyes de presupuestos, pronunciándose acerca de la naturaleza y límites de estas normas.

Insistimos en que se trata de una doctrina consolidada, cuya fundamentación se reitera en los más recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional (Sentencia 9/2013, de 28 de enero, entre otras)”.

b) Normas reglamentarias

En el caso de las normas reglamentarias, el contenido de su regulación se encuentra principalmente condicionado por la posición subordinada que tiene esta fuente del Derecho en nuestro ordenamiento jurídico, sometido al principio de jerarquía normativa.

Entre los distintos supuestos de invalidez de los reglamentos que pueden darse, los principales serán aquellos en los que las disposiciones reglamentarias sean contrarias a un precepto con rango de ley o reglamentario que desarrollan, o también cuando regulan materias sobre las que existe una reserva de ley, es decir, que necesariamente han de ser reguladas por una norma con rango de ley.

Los límites a las disposiciones reglamentarias los encontramos señalados con carácter general en el artículo 51 de la Ley 30/1992:

“Artículo 51. Jerarquía y competencia.

1. Las 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.

2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Y en el artículo 44.4 de la Ley 6/200 del Gobierno:

4. Ningún reglamento podrá vulnerar la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las leyes u otras disposiciones normativas de rango o jerarquía superiores que resulten aplicables, ni podrá regular materias reservadas a la ley.

Las consecuencias del incumplimiento de estos límites se regulan en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992:

“Artículo 62. Nulidad de pleno derecho.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Especial mención merece la reserva de ley. Dentro de los distintos supuestos de reserva de ley, nos vamos a detener en el régimen sancionador, por su carácter horizontal (ya que afectaría a cualquier tipo de norma en cualquier materia) y por ser el que debe ser analizado más detenidamente en los informes sobre textos de normas.

El Consejo Consultivo de Andalucía ha mostrado una especial preocupación por el cumplimiento del principio de reserva de ley en esta materia. Por todos, podemos citar su Dictamen 251/2013:

“La Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1984, de 23 de febrero (FJ 3), recuerda que al decir el artículo 25 de la Constitución que «nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento» se da expresión al principio de legalidad en materia sancionadora, principio del que deriva que la imposición de una sanción solo es procedente en los casos previstos y tipificados en normas preestablecidas y únicamente en la cuantía y extensión previstas en dichas normas.

Como recuerda la STC 162/2008, de 15 de diciembre, existe una consolidada doctrina constitucional en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras. Señala dicha doctrina que «el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege» y que la misma «es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo». Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, en los conclusivos términos de la STC 132/2001, «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el artículo 25.1 CE proscribire toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).

La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (por todas, STC 242/2005, FJ 2).

Tratándose pues de la potestad punitiva de la Administración la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una

norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Pero no basta con una genérica previsión legal: en cualquier caso el referido artículo 25 obliga al legislador a definir con precisión las acciones u omisiones constitutivas de infracción. Se trata en fin de respetar el denominado «principio de tipicidad» que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de «tipos abiertos» o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (Sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

Estas exigencias han sido recogidas por el artículo 129 de la Ley 30/1992 –norma de carácter básico–, al expresar que «solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una ley» (apartado 1), principio que se hace extensivo a las sanciones al disponerse que las mismas deben estar, en todo caso, delimitadas por la ley (apartado 2).

En definitiva, las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales”.

Y en su Dictamen 440/2014:

*“En este aspecto, la doctrina del Consejo Consultivo viene destacando, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el esfuerzo que está obligado a realizar el legislador para salvaguardar los principios que gobiernan el Derecho sancionador. Así el Tribunal Constitucional ha subrayado en numerosas ocasiones la doble garantía, material y formal, que debe observar el ordenamiento administrativo sancionador, de conformidad con el artículo 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo; 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre las más recientes). La primera consiste en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2), que se traduce en las exigencias de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*. Esta perspectiva apunta a la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones; tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente, que permita garantizar que los*

interesados pueden conocer qué tipo de conductas serán consideradas como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas”.

3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS NORMAS

La aprobación de las normas ha de sujetarse a un determinado procedimiento cuya regulación corresponde a la Comunidad Autónoma, tal como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero, FJ 7:

“El precepto no puede justificarse, como pretende el Abogado del Estado, en el carácter básico de la previsión, ya que si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, en el presente caso no nos encontramos propiamente ante el ejercicio de tal competencia. Efectivamente, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”.

Este procedimiento se encuentra regulado en la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que distingue entre la elaboración de los proyectos de ley (artículo 43) y la elaboración de los reglamentos (artículo 45), así como en el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Debe advertirse que en estos preceptos se establece una regulación general, sobre la que pueden incidir otras normas específicas que contemplen trámites complementarios en función de la materia que regule la norma. Así, por ejemplo, suele ser habitual que las normas que crean órganos administrativos de participación o cooperación contemplen entre sus funciones la de informar los proyectos normativos sobre la materia, como veremos.

a) Procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley

Comenzando por el procedimiento de elaboración de las leyes, la iniciativa legislativa corresponde al Consejo de Gobierno, y que comprende la aprobación y remisión de los proyectos de ley al Parlamento de Andalucía.

Este procedimiento consta de las siguientes fases:

El procedimiento se inicia por la Consejería competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley. Es en esta fase de redacción de la norma en la que inicialmente operan las Directrices de técnica normativa. Igualmente han de tenerse en cuenta la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

El anteproyecto ha de ir acompañado de los siguientes documentos:

- a) Una memoria justificativa.
- b) Los estudios e informes sobre su necesidad y oportunidad.
- c) La memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan.
- d) Una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.
- e) Cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

Varias normas reglamentarias desarrollan el contenido de estos informes y estudios, tanto para los anteproyectos de ley como para los proyectos de reglamentos.

Así, el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera.

El Decreto 17/2012, de 7 de febrero, regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género.

Y el Decreto 103/2005, de 19 de abril, regula el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los proyectos de ley y reglamento que apruebe el Consejo de Gobierno.

Hemos incorporado el texto de estos Decretos en el Anexo del presente manual, con objeto de recopilar la normativa general aplicable a los procedimientos de elaboración de las normas autonómicas.

Una vez redactado el anteproyecto, la Consejería proponente debe elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que este lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando un anteproyecto de ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización del trámite de audiencia en los términos previstos en la letra c) del apartado 1 del artículo 45 de la Ley. No obstante, el Consejo de Gobierno decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente.

La Ley enumera una serie de trámites que han de cumplirse en la tramitación de todo anteproyecto de ley. Se trata de los informes de la Secretaría General Técnica respectiva, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes.

Diversas normas sectoriales establecen la obligatoriedad de determinados informes en función de la materia que regulan los anteproyectos de ley. Suele ser habitual que cuando se crean órganos colegiados de cooperación o de participación, se prevea su consulta, vía informe, en los proyectos de normas que se refieran a la materia de su competencia.

Así, por ejemplo, el Consejo Audiovisual de Andalucía. El artículo 4.3 de la Ley 1/2004 dispone, entre sus funciones:

a) Informar preceptivamente sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con dichas materias.

O el Consejo Andaluz de Concertación Local. El artículo 3.a) de la Ley 20/2007 establece como función la de:

a) Informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales.

O por ejemplo, el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. El artículo 10.1 del Decreto 58/2006 dispone que ha de ser consultado en:

a) Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios.

Como último trámite, debe solicitarse el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

Una vez cumplidos los trámites indicados, la persona titular de la Consejería proponente debe someter de nuevo el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de Andalucía, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.

Se contempla, por último, la posibilidad de agilizar la tramitación en relación con determinados informes preceptivos. En este sentido, cuando el Consejo de Gobierno declare la urgencia en la tramitación de un anteproyecto de ley, solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.

En el proceso de aprobación participa la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, contemplada en el artículo 36 de la Ley 6/2006, que tiene como función preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno, y que se encuentra regulada en el Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Interesa que nos detengamos en el trámite de audiencia, trámite de carácter esencial derivado de las normas que forman parte del denominado bloque de la constitucionalidad.

Así, el artículo 105.a) de la Constitución dispone que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía en su artículo 10, establece que la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con el objetivo básico, entre otros, de la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

De manera específica, el artículo 134 del Estatuto de Autonomía remite a la ley la regulación de la participación de los ciudadanos, directamente, o a través de las asociaciones y organizaciones en la que se integran, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar.

Este es el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley que han de ser remitidos, para su aprobación como ley, al Parlamento.

En lo que respecta al procedimiento de aprobación de los decretos-leyes, se trata de un procedimiento no formalizado, es decir, no existe una norma que regule los distintos trámites a seguir, todo ello en consideración al presupuesto habilitante para que puedan aprobarse: la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que requiere una respuesta inmediata, incompatible con la tramitación de un procedimiento ordinario.

Respecto del procedimiento de elaboración de decretos legislativos, indicar que si bien no se regula en la Ley del Gobierno (téngase en cuenta que es una Ley del año 2006, mientras que el Estatuto de Autonomía es del año 2007, y el Estatuto anterior no contemplaba la posibilidad de dictar este tipo de normas), suelen seguirse las prescripciones previstas para la elaboración de las disposiciones de carácter general, aunque el Consejo Consultivo viene recomendando su regulación. Así lo sostiene en su Dictamen 390/2009:

“Del expediente se deduce que se han seguido las prescripciones contenidas en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, aunque en dicha Ley no exista

expresa regulación para los textos refundidos, que se contemplan, por vez primera, como ya se ha dicho, en el Estatuto de Autonomía de 2007. Con esta premisa, las decisiones tomadas en cuanto a la tramitación del Proyecto de Texto Refundido se considerarán acertadas, sin perjuicio de que, por la propia naturaleza de este tipo de normas, en un futuro resulte aconsejable la regulación de las especificidades procedimentales”.

b) Procedimiento de elaboración de los reglamentos

El procedimiento de elaboración de los reglamentos se regula en el artículo 45 de la Ley 6/2006.

La regulación de este procedimiento es común para la aprobación de todas las normas reglamentarias, con independencia de si el órgano competente para su aprobación es el Consejo de Gobierno o la persona titular de las Consejerías. Mientras que el ejercicio de la iniciativa legislativa corresponde al Consejo de Gobierno, en el caso de las disposiciones reglamentarias pueden ser aprobadas por el Consejo de Gobierno o bien por las personas titulares de las Consejerías, si bien ambos órganos no se encuentran en similar situación.

La potestad reglamentaria corresponde con carácter general al Consejo de Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía (“*Corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma*”).

La Ley 6/2006 recoge esta competencia tanto en su artículo 27.9 (*aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que proceda*) como en el apartado 1 del artículo 44 (*el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes*).

Con ser esta la potestad reglamentaria que podríamos calificar como originaria o primaria, también tienen potestad reglamentaria las personas titulares de las Consejerías. Así lo dispone el apartado 2 del artículo 44, donde distingue entre una potestad reglamentaria propia y otra potestad derivada, por atribución.

La potestad reglamentaria propia comprende la aprobación de reglamentos relativos a la organización y materias internas de sus Consejerías, lo que suele conocerse con el nombre de potestad reglamentaria doméstica.

La potestad reglamentaria derivada es aquella que le atribuye bien una ley, bien un reglamento del Consejo de Gobierno. Se preocupa el precepto de remarcar el carácter excepcional

de esta potestad reglamentaria: *“Fuera de los supuestos de potestad doméstica solo podrán dictar reglamentos cuando sean especialmente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”*.

Veamos dos ejemplos de atribución de potestad reglamentaria a los titulares de Consejerías por ley:

El primer ejemplo es el artículo 12 de la Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía de Andalucía.

“Artículo 12. Otorgamiento.

Mediante Orden del titular de la Consejería competente en materia de artesanía se regulará el ámbito de aplicación de los distintivos, el procedimiento para su otorgamiento, así como los requisitos que deberán reunir los sujetos peticionarios, que, en todo caso, deberán constar inscritos en el Registro de Artesanos de Andalucía”.

El segundo ejemplo es el artículo 118.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía:

“Artículo 118. Normas reguladoras.

1. Las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes y serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

La habilitación por Decreto del Consejo de Gobierno al titular de las Consejerías para dictar reglamentos es una cláusula habitual en todas estas normas. Por ejemplo, la disposición final primera del Decreto 174/2011, de 7 de junio, que aprueba el Reglamento de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía:

“Disposición final primera. Ejecución y desarrollo.

Se faculta al Consejero de Turismo, Comercio y Deporte para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de este Decreto, y expresamente para la actualización del anexo mediante orden”.

Pasando al procedimiento, se inicia por el Centro directivo competente, previo acuerdo del titular de la Consejería, mediante la redacción del correspondiente proyecto. Es en esta fase donde operan inicialmente las directrices de técnica normativa, así como la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

El proyecto de reglamento debe ir acompañado de los siguientes documentos:

- a) Un informe sobre la necesidad y oportunidad.
- b) Una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.
- c) Una memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo,
- d) y, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

En cuanto a la tramitación, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición.

Cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

Asimismo, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente.

El trámite de audiencia y de información pública podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Solo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo habrán de explicitarse, lo exijan.

No será necesario el trámite de audiencia, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de los informes o consultas a los que nos hemos referido anteriormente.

Igualmente, no será necesario el trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, en relación con las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ellas.

Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto.

En todo caso, los proyectos de reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes. Finalmente, será solicitado, en los casos que proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

La entrada en vigor de los reglamentos requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Ha de destacarse la importancia de la correcta tramitación del procedimiento, por las consecuencias que, para la validez de la norma, puede tener la omisión de determinados trámites. Estos defectos de tramitación son especialmente trascendentales en las normas reglamentarias, y pueden ponerse de manifiesto tanto a través de la impugnación directa de la norma como a través de su impugnación indirecta (mediante la impugnación de los actos de aplicación).

Dos trámites son especialmente importantes por las consecuencias de su omisión: la audiencia y el informe del Consejo Consultivo de Andalucía. Para analizar cuando resultan preceptivos estos trámites parece oportuno que nos refiramos a la clasificación de los reglamentos en ejecutivos y organizativos.

El dictamen del Consejo Consultivo no es en todos los casos preceptivo. Así lo advierte la propia redacción del artículo 45.2 de la Ley 6/2006, cuando dispone la solicitud de dicho dictamen “*en los casos que proceda*”.

El artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, considera preceptivo su dictamen respecto de los proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.

En el BOJA núm. 13, de 1 de febrero de 2001, se publica la Resolución de 8 de enero de 2001, por la que se dispone la publicación de la relación, aprobada por el Pleno, de las disposiciones que preceptúan la audiencia del Consejo Consultivo, cuyo punto 3 establece:

3. “*Proyectos de Reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.*

a) *Esta competencia se extiende a todos los supuestos en que existen parámetros que permiten realizar el control de legalidad propio de la función consultiva lo que, en principio, solo excluye a los reglamentos puramente auto-organizativos.*

b) *Abarca a los proyectos de normas de la Comunidad Autónoma que desarrollan o ejecutan disposiciones básicas estatales, no obstante reconocer este Consejo la distinta relación existente en el binomio norma básica-norma autonómica, respecto de la predicable entre ley y reglamento.*

c) *Comprende igualmente las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de los Tratados internacionales que afectan a materias de la competencia de la Comunidad Autónoma, así como del Derecho Comunitario Europeo”.*

Interesa centrarnos en la letra a) donde se hace referencia a la clasificación tradicional de los reglamentos en reglamentos organizativos y reglamentos ejecutivos.

Dejando al margen de las distintas discusiones que existen a nivel doctrinal sobre las clases de reglamentos, veamos la doctrina del Tribunal Supremo, que se recoge en su Sentencia de 25 de junio de 2009:

“CUARTO. Para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados «reglamentos ejecutivos» frente a los «reglamentos organizativos», cuestión que afecta a los elementos ordenadores de la institución reglamentaria en el Derecho administrativo y se erige en el núcleo esencial del debate que aquí se plantea.

Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la Sentencia de la Sección 4ª de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (Recurso 68/2003) –y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las Sentencias de la Sección 4ª de 11 de octubre de 2005 (Recurso 63/2003) y 9 de noviembre de 2003 (Recurso 61/2003)– las siguientes consideraciones: «En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la Sentencia de 15 de julio de 1996, que a tales efectos», son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley». Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos «secundum legem» o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (Sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los

Reglamentos independientes que –«extra legem»– establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración.

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la Sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01), declara que: «Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la ley.

La Sentencia de 14 de octubre de 1997, resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002, Recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, FJ 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

Las anteriores referencias jurisprudenciales se reiteran en la Sentencia de esta Sala y Sección de 19 de marzo de 2007, al resolver el Recurso de casación 1738/2002, en el que también la parte recurrente, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, invocaba los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; 16.3 de la Ley 8/1993 del Parlamento de Andalucía, por omisión del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y 62.2 de la Ley 30/1992”.

Expuesta la doctrina del Tribunal Supremo sobre la distinción entre reglamentos ejecutivos y reglamentos organizativos, debemos recordar que esta clasificación es igualmente aplicable para determinar cuando el proyecto de reglamento precisa de audiencia. Así lo dispone el artículo 45 de la Ley 6/2006, al señalar que no será necesario el trámite de audiencia a la ciudadanía en relación con las disposiciones de carácter organizativo.

En cualquier caso, es aconsejable que ante la duda de si debe solicitarse el dictamen del Consejo Consultivo o cumplir otro trámite considerado esencial, como el audiencia, se practiquen dichos trámites, ya que su omisión puede acarrear la nulidad de la norma por motivos meramente formales, como ha ocurrido, por ejemplo con los Estatutos de determinadas entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, nulidad que a su vez, puede afectar a los actos dictados por dicha entidad.

Con la expresión nulidad por motivos formales queremos referirnos a la nulidad de la norma reglamentaria por defectos en el procedimiento de elaboración de la misma.

Veamos dos ejemplos de nulidad de reglamentos por motivos formales, uno por omisión del trámite de audiencia y otro por omisión del dictamen del Consejo de Estado (órgano equivalente para el Estado al Consejo Consultivo de Andalucía).

Por omisión del trámite de audiencia, la Sentencia 563/2011, de 25 de febrero, de la Sala de lo contencioso-administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que anuló los Estatutos de la Agencia Tributaria de Andalucía, confirmada por el Tribunal Supremo. Téngase en cuenta que declaró la nulidad de un reglamento en principio de tipo organizativo. En fundamento jurídico quinto se dice:

“QUINTO. Mas, siendo así, no cabe duda de que entre la amplia gama de entidades consultadas, entre éstas, no está el sindicato actuante y, al respecto, debe traerse a colación lo declarado en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de noviembre de 2009, es decir, que de conformidad con el artículo 24.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable al caso de conformidad con la disposición transitoria primera de la ya derogada Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. El trámite de audiencia no es aplicable «a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella».

Ciertamente, y según se anticipaba, la simple aprobación de los Estatutos de la Agencia Tributaria no supone materialmente el vaciamiento de potestades administrativas, como tampoco incide directa e inmediatamente en la situación de los funcionarios públicos, como no afecta a los intereses defendidos por el sindicato recurrente la distribución competencial entre diversos departamentos.

No obstante, según ya indicamos, existe cierto nexo entre el interés defendido por el sindicato recurrente y el contenido de la disposición impugnada, nexo causal que le atribuye la legitimación activa en este proceso, pues aquél asume la defensa de los intereses de los funcionarios pertenecientes a cualquier Administración y, en cuanto se afecten los derechos e intereses legítimos de éstos, será preciso o, al menos, conveniente el trámite

de audiencia, y así hemos declarado en otras ocasiones que la cuestión del trámite de audiencia está vinculada estrechamente a la legitimación para recurrir pues ese trámite es parte esencial de principio de participación pública, no solo al sindicato de funcionarios recurrente sino también al resto de entidades que defiendan intereses afectados por el ámbito de actuación de la Administración demandada.

Como se decía en la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 diciembre 2008, es el propio apartado c) del artículo 24 de la Ley 50/1997, el que en términos generales marca la pauta de cuáles son los ciudadanos que han de ser oídos y a través de qué organizaciones o asociaciones se instrumentará la audiencia, y se entiende que serán en general aquellos ciudadanos cuyos intereses o derechos legítimos pueden ser perturbados o afectados por la disposición general impugnada.

Es cierto que en otras ocasiones esta misma Sala (por todas, Sentencia de 12 octubre 2008) ha limitado la audiencia en la elaboración de este tipo de disposiciones a las corporaciones de adscripción obligatoria, pero no lo es menos que en la gran mayoría de esos casos se otorgó audiencia a otras personas o entidades que en defensa de distintos intereses en juego mostraron su opinión en el proyecto de norma, de manera que mayor cautela ha de seguirse en casos como el que nos ocupa cuando ninguna corporación, entidad, asociación o individuo, interviene en el proceso de elaboración, sustrayéndose este completamente de la participación pública, con el pretexto de que, desde el punto de vista formal, se trata de una norma interna y puramente autoorganizativa.

En la Sentencia del Supremo de fecha 27 de mayo de 2002 se apuntaba que, teniendo en cuenta que la finalidad del trámite de audiencia no es otra que hacer efectivo en el orden material o de la realidad de las cosas el principio de participación que en este aspecto recoge el artículo 105 de la Constitución, nada impide que dicha audiencia pueda ser llevada a cabo, si este procedimiento aparece como adecuado en función de las circunstancias, recabando el informe de una entidad de afiliación voluntaria que agrupe los diversos derechos e intereses afectados, aún cuando lo sean de manera indirecta o potencialmente futura.

La función de los sindicatos, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado pues, cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores, sean de necesario ejercicio colectivo (Sentencia del Tribunal Constitucional 70/1982), en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente

colectiva (Sentencias del Tribunal Constitucional 70/1982, 37/1983, 59/1983, 187/1987 ó 217/1991, entre otras).

Quea así clara «la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores (Sentencia del Tribunal Constitucional 7/2001, de 15 de enero)».

Estas mismas razones, por las que se reconoce legitimación causal al sindicato para accionar en vía jurisdiccional frente al Decreto impugnado por estar en entredicho intereses colectivos de los trabajadores, son las que vienen a servir de fundamento a la necesidad del trámite de audiencia en su proceso de elaboración, pues, repetimos, la cuestión de la participación pública y el trámite de audiencia están íntimamente relacionados con la legitimación para recurrir.

Es necesario recordar la importancia del derecho constitucional a la participación individual y colectiva consagrado en el artículo 105 CE, que no puede quedar sometido a la pura discrecionalidad de la Administración, por lo que en determinados casos excepcionales y cuando la trascendencia de la norma, cual este caso, pueda afectar los intereses, aún genéricos, del personal que sirve a la Administración, se hace preciso, al menos, la audiencia de entidades y asociaciones que, como el sindicato recurrente, puedan realizar alegaciones y presentar informes sobre aquello que pudiera afectar al ámbito de esos «intereses colectivos», ahora concretamente los de los funcionarios cuya protección el sindicato tiene encomendados, y a las facultades que la Constitución y la Ley les atribuye. [...]”.

Como ejemplo de nulidad por omisión del trámite del informe del supremo órgano consultivo, en este caso, del Consejo de Estado, podemos citar la Sentencia de 21 mayo 2013 del Tribunal Supremo que anula el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. En el supuesto que se enjuiciaba no es que el proyecto de reglamento no hubiera sido sometido a dictamen del Consejo de Estado, sino que con posterioridad a dicho trámite se incorporó un nuevo precepto, sin que fuera remitido de nuevo para dictamen, lo que conllevó la nulidad de todo el reglamento.

En esta Sentencia no solo se recuerda la naturaleza esencial del informe del Consejo de Estado y las consecuencias que su omisión tiene sobre la validez de la norma, sino que se aborda la interesante cuestión de la posibilidad de introducir modificaciones en los textos ya dictaminados.

En el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia se dice:

“CUARTO. Llegados a este punto, y pese a que hemos expuesto de modo extenso los planteamientos de ambas partes, y aún cuando la petición de la Confederación Sindical recurrente a la Sala es concreta y determinada, y se limita a que declaremos «la nulidad de la disposición adicional primera del Real Decreto 1707/ 2011, de 18 de noviembre, por el que se regularon las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, no llegaremos hasta ahí». Y ello, porque del planteamiento de la demandante, se deduce una cuestión que por ser de orden público este Tribunal ha de abordar con carácter previo a la resolución de fondo, como es la relativa a si una vez que se había elaborado el Real Decreto y trasladado el mismo al Consejo de Estado para informe de ese Alto Órgano Consultivo del Gobierno y cumplido ese trámite, al añadirse, posteriormente, al texto del Real Decreto, la disposición adicional primera del mismo, el nuevo texto con esa adición, debió remitirse de nuevo al Consejo de Estado para que se pronunciase sobre la misma, al tratarse de una disposición sustancial y relevante de la norma, sobre la que el Gobierno debía conocer la opinión en Derecho de su supremo órgano consultivo, como lo define el artículo 107 de la Constitución y el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado.

El número 2 del artículo 24 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, requiere expresamente en el procedimiento de elaboración de los proyectos de reglamentos «el dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos». Es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional. Los supuestos en que deberá ser oída la Comisión Permanente del Consejo de Estado en este procedimiento de elaboración de reglamentos se expresan en los números 2 y 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo 3/1980, de 22 de abril, ya citada. Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de ley no solo aquellos que desarrollan una ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una ley. Se excluyen, por el contrario, los reglamentos independientes, y de igual modo se excepcionan de este dictamen los reglamentos de organización.

Dada la trascendencia de este trámite cuya ausencia el Tribunal Supremo siempre considera causa de nulidad de pleno derecho cuando se trata de uno de los supuestos en que el mismo es preceptivo, conviene recordar la jurisprudencia de esta Sala que impone la necesidad de reiterar la consulta cuando con posterioridad al inicial dictamen se introduzcan en el proyecto inicial modificaciones sustanciales.

Así lo expresan Sentencias como las de 17 de enero y 19 de junio de 2000, Recursos 740/1997 y Recurso 90/1999, respectivamente, y 12 de febrero de 2002, Recurso 158/2000 que expresan «que en el presente caso, se trata de precisar la exigibilidad del trámite, en el supuesto de que informado un proyecto de norma reglamentaria por el Consejo de

Estado, tras su recepción, se introduzcan nuevas modificaciones o adiciones al mismo. Y, a este respecto ha de tenerse en cuenta que, conforme reiterada jurisprudencia de esta Sala (SSTS de 22 de febrero de 1988, de 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996 y 28 de enero de 1997, entre otras), solo cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado; de manera que es entonces cuando las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad de la norma aprobada».

Se trata por tanto de examinar si en este supuesto estamos en presencia de una modificación sustancial sobre la que se debió de pronunciar el Consejo de Estado, o, si por el contrario, no posee ese carácter y en consecuencia no existe ese vicio de nulidad al que se refiere la demanda. Esta es la posición que en la contestación a la demanda sostuvo el Sr. Abogado del Estado con cita de sentencias de esta Sala que a su juicio son contrarias a esa consideración.

A juicio de la Sala la introducción de la disposición adicional primera en el Real Decreto que constituye el objeto del proceso, posee esa naturaleza de modificación sustancial del mismo, ya que es obvio que afecta a una cuestión determinante del contenido de esa norma, puesto que excluye del ámbito de la Seguridad Social, en concreto de la obligación de afiliación y cotización a la misma, a los estudiantes universitarios que realicen las prácticas académicas externas que regula el Real Decreto, con las consecuencias que de la adopción de esa medida derivan tanto para quienes efectúan las prácticas, como para quienes han de llevar a cabo el alta de aquellos en la Seguridad Social, como para el propio sistema general de la Seguridad Social. Y buena prueba de lo anterior lo constituye el debate suscitado entre las partes y las consecuencias derivadas de ese hecho, lo que nos llevó en su momento a transcribir en extenso las posturas de las partes, y que ha dado lugar, también, a la interpretación efectuada vía de informe por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, previa consulta con el Ministerio de Educación a los criterios de aplicación de la disposición adicional primera del Real Decreto cuestionada, y comunicados a la Tesorería General de la Seguridad Social para su aplicación.

Ello impone declarar nulo de pleno derecho el Real Decreto impugnado, y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronuncie con carácter preceptivo, si bien no vinculante, sobre la cuestión que trata la disposición adicional primera, cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”.

Vamos a referirnos por último a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley del Gobierno, que regula la forma de las disposiciones y resoluciones de la Presidencia, de la Vicepresidencia, del Consejo de Gobierno y de las Consejerías.

Las decisiones de los órganos regulados en la Ley del Gobierno revisten las formas siguientes:

1. Decretos de la Presidencia: son las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida a la Presidencia de la Junta de Andalucía. Estos decretos llevarán exclusivamente la firma del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía.

2. Decretos acordados en Consejo de Gobierno: son las decisiones que aprueben normas reglamentarias de este y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica. Estos decretos llevarán la firma de la persona titular de la Presidencia y de la Consejería proponente. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente o de la Presidenta los firmará la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia de la Junta de Andalucía.

3. Acuerdos del Consejo de Gobierno: son las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de decreto. Estos acuerdos irán firmados conforme a los criterios recogidos en el número anterior.

4. Órdenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías: son las disposiciones y resoluciones de tales órganos. Las órdenes irán firmadas por la persona titular del órgano. Cuando afecten a más de un órgano, serán firmadas conjuntamente por las personas titulares de todos ellos.

Dos cuestiones interesa poner de manifiesto en esta materia:

En primer lugar las decisiones del Consejo de Gobierno en principio revisten forma distinta en función de que nos encontremos ante una norma reglamentaria (decreto) o un acto (acuerdo), aunque esta clara distinción se diluye ante la existencia de actos que han de aprobarse por decreto. Así por ejemplo, el artículo 80 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que determinados actos revistan forma de decreto:

“Artículo 80.

Las adquisiciones a título lucrativo en favor de la Comunidad Autónoma, o de cualquiera de las Entidades públicas dependientes de ella, deberán ser previamente aceptadas por Decreto del Consejo de Gobierno”.

Y en segundo lugar, esta distinción de forma en función de la naturaleza de la decisión no se produce en el caso de los titulares de la Consejería, que en todo caso han de revestir la forma de Orden. En consecuencia no será correcto que sus actos se denominen formalmente “resolución”.

LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA DE 22 DE JULIO DE 2005

En el Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29 de julio de 2005, se publican las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que son las vigentes en la actualidad.

Estas Directrices vienen a sustituir a las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991.

Las nuevas directrices tienen un ámbito de aplicación más amplio ya que abarca, junto a los anteproyectos de ley, a las disposiciones de carácter general y a los actos administrativos. Así se indica en su preámbulo:

“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”.

1. ESTRUCTURA DEL ACUERDO

El Acuerdo consta de tres puntos, una disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales.

El punto primero del Acuerdo aprueba las Directrices de técnica normativa, cuyo texto se inserta a continuación del propio Acuerdo.

El punto segundo regula el ámbito de aplicación, disponiendo la aplicación de las Directrices 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”.

El punto tercero encomienda a la Dirección General del Secretariado del Gobierno la misión de velar por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios.

La disposición derogatoria única deroga 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.

La disposición final primera habilita al Subsecretario de la Presidencia para el desarrollo del Acuerdo y del contenido de las Directrices.

Finalmente, la disposición final segunda dispone la publicación del Acuerdo en el *BOE* y su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

A continuación se insertan las directrices propiamente dichas, cuyo análisis llevaremos a cabo posteriormente.

2. NATURALEZA JURÍDICA

Las Directrices de técnica normativa no son una norma jurídica, por lo que carecen de eficacia normativa. A esta conclusión se llega tras su análisis tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista formal.

Desde el punto de vista material, ya su propia denominación pone de manifiesto la falta de carácter normativo. En efecto, el Acuerdo aprueba unas directrices, no unas normas, palabra que según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa un conjunto de instrucciones. Se encuentran más próximas a la idea de dirección que a la de vinculación con fuerza normativa.

Desde el punto de vista formal, se aprueban por Acuerdo del Consejo de Ministros, no revisando la forma de real decreto, necesaria para aprobar disposiciones de carácter general. Así lo advierte el Consejo de Estado en su Dictamen 621/2004, de 20 de mayo, fundamento jurídico III:

“Las directrices de técnica normativa serán aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, al igual que lo fueron las relativas a la forma y estructura de los anteproyectos de ley sobre las que recayó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991. El artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, reserva la forma de «acuerdos del Consejo de Ministros» para las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de real decreto, la cual conviene para las que aprueben normas reglamentarias de la competencia del Consejo de Ministros y las resoluciones que requieran dicha forma jurídica. La manifestación de la potestad reglamentaria del Gobierno se produce, a tenor del artículo 23 de la Ley 50/1997, a través de los reales decretos y de las órdenes ministeriales.

En este caso, la forma de «acuerdo del Consejo de Ministros» resalta el carácter no estrictamente prescriptivo sino orientador de las directrices que se aprueban, en cuanto criterios técnicos que pretenden la homogeneidad en la estructura y formulación de las normas y que resulta de la enunciación misma de algunas de ellas que contienen expresiones como «en la medida de lo posible», es «conveniente que», aunque en otras ocasiones se utilizan expresiones netamente imperativas como las relativas a la denominación de «exposición de motivos». Además, se atribuye al Secretariado del Gobierno, en colaboración con las Secretarías Generales Técnicas, la función de velar por la correcta aplicación de las directrices.

A juicio del Consejo de Estado resulta adecuada la aprobación de las directrices por acuerdo del Consejo de Ministros ya que su conversión en disposición de carácter general aprobada mediante real decreto impediría dotar su aplicación de la flexibilidad que requiere su adaptación al caso concreto y la imposibilidad de formular unas previsiones con rígida intención omnicomprendensiva. En el Derecho comparado se observa que las reglas sobre técnica normativa se incluyen en «reglamentos internos» o en «recomendaciones» o «instrucciones», sin que hayan sido incluidas en disposiciones de superior jerarquía dada su función instrumental en la preparación y elaboración de disposiciones jurídicas de muy diverso rango y contenido y dada, también, la complejidad de su naturaleza al abarcar tanto instrucciones de carácter formal y acuñadas por la tradición, como de organización y estructura normativa, gramaticales, ortográficas, etc., en fluida y frecuente revisión”.

La consecuencia de esta falta de carácter normativo es que su desconocimiento carecerá de consecuencias sobre la norma, sin comprometer su validez, a salvo, claro está, que el defecto de redacción atente a principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, como el principio de seguridad jurídica.

3. OBJETIVO

El Preámbulo del Acuerdo nos ilustra sobre cuál es el objetivo de las directrices:

“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”.

Destaca el Consejo de Estado en su Dictamen 621/2004, de 20 de mayo:

“El objetivo esencial de las directrices es la homogeneización y normalización en origen de los textos de las disposiciones. Se pretende con ello que:

- El redactor cuente con una herramienta que le permita elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y le ayude a utilizar un lenguaje correcto.*
- El editor pueda ejercer un posterior control de calidad de las disposiciones que vayan a publicarse en el diario oficial.*
- Dicho control no abarque cuestiones meramente lingüísticas.*
- El impresor cuente con garantías de normalización en los procesos previos de elaboración.*
- El procedimiento de discusión, aprobación y publicación de las disposiciones sea electrónico en todas sus fases. Se pretende, por tanto, integrar en el proceso la fase de corrección técnica de los textos y su control de calidad técnica, cuyo adecuado desarrollo exige la normalización en origen, sin perjuicio de posteriores controles realizados por el órgano competente.*

La amplitud de las directrices se acerca a las que la doctrina denomina “de tercera generación”, sin abarcar análisis previos de las decisiones, estudios de efectividad social de las normas ni cuestionarios previos (Checklisten)”.

4. FINALIDAD

En principio, cabría considerar que las directrices tienen un valor meramente formal, es decir, limitado a aspectos formales de redacción. Sin embargo, como hemos indicado anteriormente, la correcta redacción de las normas se encuentra al servicio de la realización de

principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, entre los que destaca sin lugar a dudas el principio de seguridad jurídica.

Así lo pone de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado:

“Las directrices en proyecto responden a la finalidad expresada ya en la introducción de las directrices de 1991 de procurar «la realización del principio de seguridad jurídica» garantizado en el artículo 9.3 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha declarado en repetidas ocasiones que dicha seguridad «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» (SSTC 27/1981, 71/1982, 227/1988, 65/1990, entre otras). Es decir, en términos de la Sentencia 104/2000, de 13 de abril, «la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses tutelados (...), como la claridad del legislador y no la confusión normativa». La plena realización de este principio ha de presidir, pues, toda regla de técnica normativa tanto las que propugnan la claridad en la enunciación y ordenación de las normas como las que se dirigen a procurar la racionalidad en la producción jurídica.

Mediante la elaboración de estas directrices dirigidas esencialmente a ordenar la composición y redacción de las normas de rango legal y reglamentario se persiguen la claridad, precisión y comprensibilidad de los preceptos en ellas contenidas y dotar de unidad, sistematicidad y congruencia a los textos normativos resultantes, mejorando al mismo tiempo la cognoscibilidad del Derecho”.

5. APLICABILIDAD A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

¿Son aplicables las Directrices de técnica normativa a la Comunidad Autónoma de Andalucía?

No son aplicables de forma directa a nuestra Comunidad Autónoma.

En primer lugar, el Acuerdo que las aprueba no invoca ningún título competencial de los que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado.

Y en segundo lugar, su propio ámbito de aplicación y contenido ponen de manifiesto su alcance limitado al Consejo de Ministros y a los órganos de la Administración General del Estado, como hemos visto.

Esta limitación a la Administración General del Estado es respetuosa con el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. El Tribunal Constitucional tiene declarado que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general es un procedimiento especial cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas. Al insertarse la redacción de las normas, de manera natural, dentro de este procedimiento, siendo un trámite inicial, no parece que sea discutible la competencia de la Comunidades Autónomas para aprobar sus propias directrices de técnica normativa, como ya han llevado a cabo varias de ellas.

Nuestra Comunidad Autónoma ha regulado el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de reglamentos en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno.

Sin embargo no ha aprobado sus propias directrices de técnica normativa.

No obstante, se viene admitiendo de manera pacífica la aplicación de las Directrices de técnica normativa del Estado a las normas que elabora. Amén de poder fundamentar su aplicación en el carácter supletorio de las normas del Estado, la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones general de la Junta de Andalucía, dispuso la aplicación de la Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno (esta Resolución lo que hacía era ordenar la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley).

La remisión que esta Instrucción hace al Acuerdo de 18 de octubre de 1991 hay que entenderla actualizada al Acuerdo de 22 de julio de 2005.

Por otro lado, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, se aprobaron las Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. La instrucción primera, que lleva por rúbrica "*Criterios para la redacción de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencias del Consejo de Gobierno*" dispone la aplicación de la mencionada Instrucción 4/1995.

Igualmente, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, a la hora de redactar los textos normativos, habrá de tenerse en cuenta el Acuerdo de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, por el que se da publicidad a la Instrucción para evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, que insertamos en el documentación anexa a este manual.

Por último, recordar que la disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, prevé que mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, se aprueben unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos

formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma, cuestión que trataremos más detenidamente en el apartado de este manual relativo a transparencia y técnica normativa.

6. ESTRUCTURA DE LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

Las Directrices de técnica normativa se estructuran en torno a cinco grandes apartados, que se numeran con números romanos, y que vamos a denominar capítulos:

I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto.

II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto.

III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos.

IV. Criterios lingüísticos generales.

V. Apéndices.

Cada capítulo se subdivide en apartados, mediante el empleo de las letras del alfabeto a), b), c)... Así, por ejemplo, el Capítulo I comprende los siguientes apartados:

- a) Aspectos generales.
- b) Título.
- c) Parte expositiva.
- d) Parte dispositiva: disposiciones generales.
- e) Parte dispositiva: sistemática y división.
- f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división.
- g) Parte final.
- h) Anexos.
- i) Disposiciones modificativas. Especificidades.
- j) Remisiones.
- k) Citas.

A su vez, dentro de cada apartado se incluyen varias directrices, cuyo número varía en función de su contenido.

Para numerar las directrices se emplea una numeración sucesiva. Es decir, dentro de cada apartado no se incluye una numeración referida exclusivamente a dicho apartado, sino que esta enumeración es sucesiva para todas las DTN.

De esta forma, no existe una directriz 1 del apartado a), otra directriz 1 del apartado b) y así sucesivamente. Se trata, como hemos dicho, de una numeración sucesiva, de manera que en el apartado a) se incluyen las directrices 1 a 4, en el apartado b), las directrices 5 a 9, etc.

Esta sistemática tiene como resultado la facilidad a la hora de citar las directrices, ya que bastará con hacer referencia a su número (1, 30,...) y no al capítulo y apartado en el que se incardina (por ejemplo, directriz 1 del apartado c) del Capítulo I de las DTN).

No obstante, el Capítulo V, relativo a los Apéndices, no contiene una enumeración propia de directrices, sino que se divide directamente en letras a), b),...

Por otro lado, la inclusión de un índice que precede a las directrices, que fue sugerida por el Consejo de Estado en su dictamen, facilita su localización y consulta.

En su contenido, las Directrices son muy heterogéneas. Algunas comprenden líneas generales, mientras que otras son detalladas. Es más, en ocasiones descienden a tal nivel de detalle que determinan aspectos tipográficos sobre cómo deben escribirse las normas por ejemplo, la directriz 54:

“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}»”

Dado el objeto de este manual, la redacción de las normas, vamos a centrar nuestro análisis en las directrices del Capítulo I, relativo a la estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, real decreto-ley y real decreto, que comprende las directrices 1 a 81, deteniéndonos en aquellos aspectos generales que consideramos de mayor interés para los redactores.

El Capítulo II de las directrices aborda las especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto, como son los nombramientos y ceses, ascensos, condecoraciones, y reales decretos aprobatorios.

El Capítulo III regula las especificidades relativas a la elaboración de acuerdos, es decir, de actos, contemplando su título, su parte expositiva y su parte dispositiva.

El Capítulo IV establece los criterios lingüísticos generales.

Finalmente, el Capítulo V, bajo la rúbrica Apéndices, regula el uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, el uso específico de siglas y las denominaciones oficiales.

Para estos capítulos remitimos al lector al texto de las directrices que insertamos en la parte final del manual.

7. ANÁLISIS DEL CAPÍTULO I DE LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA RELATIVO A LA ESTRUCTURA DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY, PROYECTOS DE REAL DECRETO LEGISLATIVO, DE REAL DECRETO-LEY Y DE REAL DECRETO

a) Aspectos generales

1. División

La directriz 1 se refiere a las grandes divisiones de la estructura de las normas que elabora la Administración.

Establece que 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.

En definitiva, la estructura de las normas se divide en tres grandes partes: el título de la disposición, la denominada parte expositiva y la parte dispositiva.

Estas tres grandes partes guían a su vez la propia estructura del Capítulo I de las Directrices de técnica normativa, de manera que se dedican varias directrices a desarrollar cada una de ellas.

El título sirve para la identificación de la norma.

La parte expositiva sirve de pórtico de entrada a la regulación propiamente dicha.

La parte dispositiva es la que regula la materia con fuerza normativa.

Especial comentario merece la referencia que respecto de la parte expositiva se hace a la Exposición de Motivos. Solo se denominará “Exposición de Motivos” en el caso de los anteproyectos de ley.

En el caso de nuestra Comunidad Autónoma, esta denominación cuenta además con una norma que la especifica, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 109 dispone:

“Artículo 109.

Los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos”.

¿Qué ocurre con el resto de normas con rango de ley y con las disposiciones de carácter general?

Pues que pese a contar con una parte expositiva, carecen de denominación formal específica.

Por ejemplo:

Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

I

La grave recesión que desde 2008 venía experimentando la economía española, fruto de la acumulación de desequilibrios durante los años anteriores, ha hecho necesaria la adopción de profundas reformas urgentes para recuperar la senda de crecimiento. Reformas que se han insertado dentro de una estrategia de política económica basada en dos pilares: la consolidación fiscal y las reformas estructurales para impulsar la flexibilidad de los mercados y recuperar la competitividad de la economía española perdida desde la entrada en el euro.

Lo mismo ocurre con los decretos legislativos, como por ejemplo:

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable y numeroso al que el modo en que se estructura y funciona la sociedad ha mantenido habitualmente en conocidas condiciones de exclusión. Este hecho ha comportado la restricción de sus derechos básicos y libertades condicionando u obstaculizando su desarrollo personal, así como el disfrute de los recursos y servicios disponibles para toda la población y la posibilidad de contribuir con sus capacidades al progreso de la sociedad.

Pasando a las disposiciones de carácter general, tampoco se contempla la inclusión de una específica denominación de su parte expositiva. Así, por ejemplo:

Real Decreto 411/2014, de 6 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características.

La expedición del pasaporte ordinario viene regulada por el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características, norma surgida de la situación de dispersión normativa existente por entonces y de la necesidad de incorporar nuevos elementos de seguridad al mismo, así como de la exigencia de adaptación a las distintas resoluciones sobre la materia emanadas de los organismos internacionales de los que España forma parte.

En resumen, solo la parte expositiva de los anteproyectos de ley debe incluir una específica denominación: Exposición de Motivos.

El hecho de que para otros proyectos normativos no se exija que cuenten con una específica denominación que quede reflejada en la norma, no priva de utilidad a la directriz, ya que ofrece una pauta para referirse a esta parte de las normas. De esta manera, cuando se elaboran informes o escritos en los que sea necesario hacer alguna observación que afecte a esta parte de la norma, debe emplearse, para referirse a la misma, la expresión “parte expositiva”, aunque también puede utilizarse la expresión “Preámbulo”.

2. Contenido

La directriz 2 establece una serie de pautas que pueden servir de guía a la hora de elaborar las normas, con la finalidad de que su estructura siga un orden lógico.

Dispone esta directriz que 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.

Estas pautas son útiles no solo para establecer el orden de los distintos preceptos dentro del conjunto de la norma, sino también para la redacción de un precepto o incluso de un apartado del precepto.

Veamos algún ejemplo.

El artículo 36.1 de la Ley 30/1992:

1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

Como puede comprobarse, se establece en primer lugar la regla general y a continuación la excepción.

3. Único objeto

La directriz 3 establece que 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.

Expresa un deseo, siendo plenamente consciente de las dificultades que, en la práctica, puede plantear su cumplimiento. Por ello va precedida de la expresión “*en la medida de lo posible*”.

Ciertamente sería deseable que se cumpliera.

En primer lugar, hace referencia a un único objeto. Se trata de evitar normas que aglutinen distintas materias inconexas. Ejemplo paradigmático de este tipo de normas son las denominadas “leyes de acompañamiento” que anualmente acompañaban a las leyes de presupuestos. El origen de estas leyes de acompañamiento se encuentra en los límites del posible contenido

de la ley de presupuestos. Si bien su constitucionalidad fue puesta en entredicho de manera principal por su posible afectación al principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional las ha considerado conformes a la Constitución (STC 136/2011).

En segundo lugar, establece que una misma disposición regule todo el contenido del objeto. Se trata en definitiva de que una materia se regule de forma completa en un único texto normativo, y pretende hacer frente a uno de los males con los que se enfrentan los ciudadanos: la fragmentación de la normativa sobre una materia, es decir, la regulación en varias normas de una misma materia, lo que dificulta el conocimiento del régimen jurídico aplicable, resintiéndose el principio de seguridad jurídica en su vertiente de certeza.

Este problema se hace especialmente patente, entre otros supuestos, cuando se modifican, de forma sustancial, normas jurídicas. Por ello, resulta aconsejable que cuando una modificación normativa afecta a la mayoría de los preceptos de la norma originaria, se apruebe una nueva norma en su totalidad.

Este deseo de plenitud se expresa también en la directriz cuando dispone que la norma también abarque los aspectos que guarden relación con el objeto.

Contiene la directriz una precisión como aplicación efectiva de este deseo de plenitud: que los reglamentos que desarrollen las leyes abarquen todo el desarrollo reglamentario de la misma, evitando desarrollos reglamentarios parciales.

4. Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias

Dispone la directriz 4 que 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).

Esta directriz aborda una de las cuestiones que podrían ser más discutibles, debido a las razones que cabría invocar para fundamentar la postura contraria.

La reproducción de normas legales en disposiciones reglamentarias puede generar confusión, ya que cabe que induzca a considerar por los destinatarios de la norma que la obligación que se establece nace del reglamento y no de la ley.

Sin embargo, tampoco es del todo injustificado, desde nuestro punto de vista, que el reglamento que desarrolla una ley reproduzca el precepto legal. Los reglamentos de desarrollo de una

ley complementan la regulación legal, de manera que omitir en la norma reglamentaria el texto del precepto legal que se está desarrollando puede contribuir a fragmentar el régimen jurídico, pudiendo resentirse el principio de seguridad jurídica. Si todo el régimen jurídico de una materia se contiene en un reglamento, aunque algunos de sus preceptos reproduzcan la norma con rango de ley, el destinatario de la norma solo tiene que consultar el texto reglamentario.

Para solucionar esta cuestión pueden emplearse distintas técnicas.

Una de ellas es indicar claramente que ese precepto reglamentario solo está reproduciendo la ley, citando, entre paréntesis, la numeración del precepto con rango legal.

Esto es lo que hace el Reglamento de aplicación de Ley 4/1986, de 5 de mayo, que regula el Patrimonio de la Comunidad Autónoma:

“Artículo 2.

Los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán ser de dominio público o demaniales y de dominio privado patrimoniales (artículo 2 L.P.)”.

Como norma reciente que utiliza la misma técnica se puede citar el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Así lo advierte su preámbulo:

“Como cuestiones de forma destacables, el reglamento titula cada uno de los artículos y, con carácter meramente indicativo, señala el artículo de la ley que reproduce, aunque no en todos los casos sea de manera literal”.

Y así se lleva a cabo en el Reglamento.

“Artículo 2. Fines.

La actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines:

a) Determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.

b) Garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

c) Regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico.

d) Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar (artículo 2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio)”.

Otra técnica es poner de manifiesto que el precepto del reglamento no está innovando o estableciendo una determinada regulación, sino reproduciendo lo que dispone la ley. Ello se puede hacer introduciendo la expresión “de conformidad” o “de acuerdo” “con lo dispuesto en el artículo... de la Ley...”. Consideramos que esta técnica es mejor. Así lo hace por ejemplo el artículo 2 del Reglamento de Cajas de Ahorros de Andalucía:

“Artículo 2. Naturaleza y régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.

1. Las Cajas de Ahorros domiciliadas en Andalucía, con o sin Monte de Piedad, son entidades de crédito de naturaleza fundacional y de carácter social, sin ánimo de lucro, que orientan su actividad a la consecución de fines de interés público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía”.

b) Título

5. Naturaleza del título

El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.

Esta directriz pone de manifiesto la importancia del título de una norma. Lejos de ser intrascendente, el título cumple varias funciones.

En primer lugar, la directriz aclara que el título forma parte del texto de la norma. Aunque parezca una obviedad, lo que pretende con esta afirmación es poner de manifiesto que también tiene carácter normativo, de manera que está al servicio, entre otros, del principio de seguridad jurídica.

Por ello, la primera función que cumple es la de identificar la norma. En un ordenamiento jurídico como el actual, múltiple, variado y fragmentado, el título es fundamental para que los destinatarios de las normas puedan saber en qué norma se regula una determinada materia.

Por ejemplo, Ley de Arrendamientos Urbanos, Ley de Enjuiciamiento Civil, etc.

Por otro lado, el título cumple dos funciones a posteriori.

Sirve para interpretar la norma, no solo de manera interna, sino en su relación con el resto de normas del ordenamiento jurídico.

Pongamos un ejemplo: Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público en el Ámbito Educativo. El título nos suministra información sobre que estamos ante una serie de medidas para dar respuesta urgente a una determinada situación, y que, en consecuencia, sus preceptos han de ser interpretados considerando dicha circunstancia.

Y el título también sirve para facilitar la cita de la norma, cita que puede contenerse en normas posteriores o bien en trabajos científicos, informes, etc.

6. Identificación del tipo de disposición

Se establece que 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”.

Dispone cómo debe identificarse la disposición en el momento del comienzo de su elaboración, identificación que debe situarse al principio del título.

Para esta identificación se distingue entre aquellas normas que han de ser remitidas para su aprobación al poder legislativo (Cortes Generales, Parlamento), que por este motivo se denominan anteproyectos; y aquellas normas que aprueba la Administración, que deben titularse como proyecto.

Interesa reparar en la distinta denominación de las leyes, ya que no siempre se utiliza de forma correcta. Desde que se inicia el procedimiento de elaboración, el texto debe denominarse “anteproyecto de ley”. Una vez que el anteproyecto es aprobado por el Consejo de Gobierno para su remisión al Parlamento, pasará a denominarse “proyecto de ley”.

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...”

Esta directriz concreta y desarrolla la primera función que ha de cumplir el título: la identificación de la disposición.

Para cumplir esta función el título debe indicar el contenido y objeto de la norma.

Veamos algún ejemplo de denominación:

Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

O esta otra, que anuncia la modificación de otra norma:

Orden TAP/1955/2011, de 5 de julio, por la que se crea y regula el registro electrónico del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y por la que se modifica Orden PRE/3523/2009, de 29 de diciembre, por la que se regula el registro electrónico común.

El cumplimiento de esta directriz es especialmente importante cuando se aprovecha la aprobación de una norma para dar nueva redacción, en sus disposiciones finales, a otras normas que regulan materias con las que no guarda una relación directa.

También cuando dentro de una norma se contienen previsiones sustantivas de gran trascendencia para normas posteriores sin que el título de la disposición refleje dicho contenido.

8. Uso restrictivo de siglas y abreviaturas

En el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.

Se trata de una regla simple que tiene como fin el facilitar el conocimiento del contenido de la norma, en la medida en que el significado de las siglas o las abreviaturas puede ser desconocido por los ciudadanos. Cuestión distinta es el empleo de siglas en otras partes de la norma, es decir, la parte expositiva o la parte dispositiva.

A estos efectos, en el Capítulo V de las Directrices, Apéndice, letra b), se establece:

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.

9. Cita del periodo de vigencia

En las disposiciones de carácter temporal, se hará constar en el nombre su período de vigencia.

Estamos ante una aplicación particularizada de la función de identificación del contenido de la norma que ha de cumplir el título. Se trata de poner de manifiesto que la regulación contenida en la norma tiene una vigencia limitada en el tiempo, de manera que una vez transcurrido dicho periodo de tiempo, deja de tener vigencia.

El ejemplo típico son las leyes del presupuesto:

Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

En este tipo de leyes suele introducirse una disposición final que declara esa vigencia anual, salvando aquellos otros preceptos de la misma que, principalmente, por dar nueva redacción a otras normas, tendrán una vigencia indefinida.

Así ocurre con la disposición final decimoquinta de la citada Ley 7/2013:

Decimoquinta. Vigencia.

Todos los artículos y disposiciones de esta Ley tendrán vigencia exclusiva para el año 2014, excepto las disposiciones adicionales decimotercera, decimocuarta, decimoquinta, decimosexta y decimonovena, las disposiciones derogatorias primera y segunda y las disposiciones finales segunda a decimosegunda, ambas inclusive, que tendrán vigencia indefinida.

Es uno de los supuestos en los que el título puede cumplir además una función interpretativa del contenido de la norma, ya que la interpretación de sus preceptos habrá de guiarse por esa vigencia limitada.

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.

La inclusión de un índice dentro de la disposición es una medida conveniente y porqué no, necesaria, para facilitar el conocimiento y la consulta de las normas.

En un ordenamiento jurídico cada vez más complejo, se hace necesario facilitar a los operadores jurídicos y a los ciudadanos la consulta de las normas. A esta función responde esta directriz.

Contiene una precisión sobre la correcta ubicación del índice dentro de la disposición. Con carácter general, debe insertarse antes de la parte expositiva. En definitiva, inmediatamente tras el título de la disposición.

No obstante para aquellos reales decretos que denomina aprobatorios se establece una regla especial. Se trata de reales decretos que constan de un artículo único que aprueba el Reglamento, que se inserta a continuación. En estos casos, el índice debe situarse tras el título del Reglamento que se aprueba. Por ejemplo:

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Artículo único. Aprobación del Reglamento General de Costas.

Se aprueba el Reglamento General de Costas cuyo texto figura a continuación [...]

Disposición final tercera. 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 10 de octubre de 2014.

FELIPE R.

La Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente,

REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

Título preliminar. Objeto y finalidades (artículos 1 y 2).

Título I. Bienes de dominio público marítimo-terrestre.

Capítulo I. Clasificación y definiciones (artículos 3 a 9).

Capítulo II. Indisponibilidad.

Sección 1.ª Prevalencia del dominio público (artículos 10 a 13).

[...]

Se puede comprobar que el índice no se sitúa antes de la parte expositiva del Real Decreto, sino del Reglamento que se aprueba y se inserta a continuación.

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.

Esta directriz vuelve a tratar el tema de la denominación de la parte expositiva, por lo que nos remitimos a lo ya comentado sobre la directriz 1.

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.

Se refiere esta directriz a cuál debe ser el contenido de la parte expositiva, y lo hace estableciendo un contenido mínimo y necesario; otro contenido posible; y una regla negativa sobre lo que no debe figurar en la parte expositiva.

La parte expositiva carece de eficacia dispositiva, es decir, de fuerza normativa. Por ello, si durante la tramitación de la norma su parte dispositiva sufre modificaciones a las que no se adapta la parte expositiva, no podrá fundamentarse en esta parte una supuesta regulación. Pongamos un ejemplo. Supongamos que la parte expositiva de un proyecto de reglamento hace referencia a que se somete a autorización el ejercicio de una determinada actividad, que tiene reflejo en el correspondiente precepto en la parte dispositiva. Si durante la tramitación de la norma, sin alterar la parte expositiva, en la parte dispositiva desaparece el sometimiento de dicha actividad a autorización, no cabrá sostener que sigue precisando autorización porque así se recoge en la parte expositiva.

No obstante carecer de fuerza normativa, la parte expositiva sí cumple una importante función a los efectos de la interpretación de la parte dispositiva de la norma. Téngase en cuenta que conforme establece la directriz 26, los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva. Estas motivaciones o explicaciones serán de enorme utilidad para averiguar el espíritu y finalidad de la norma, al que ha de estarse principalmente a la hora de interpretarlas, como dispone el artículo 3 del Código Civil.

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.

Esta directriz se refiere exclusivamente a las normas que aprueba la Administración, es decir, las que no son anteproyecto de ley, y pretende que quede reflejada en la parte expositiva aspectos atinentes al cumplimiento de trámites en el procedimiento de elaboración.

Por otro lado, precisa el concreto lugar en el que debe situarse: al final, pero antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a los títulos competenciales estatales en los que fundamenta la norma.

Veamos un ejemplo:

Durante su tramitación, este reglamento se ha sometido a información pública, en la que han participado numerosos sectores, organismos y entidades afectados. Asimismo, se ha solicitado informe a los departamentos ministeriales afectados y se ha sometido a deliberación del Consejo Asesor de Medioambiente.

14. Contenidos específicos

Establece esta directriz que 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.

Bajo el título de contenido específico, se incluyen una serie de reglas en función del tipo de norma.

En los proyectos de real decreto legislativo, debe hacerse referencia a la ley por la que se delega en el Ejecutivo la elaboración y aprobación del mismo. Como sabemos, los decretos legislativos son normas con rango de ley que aprueba el Gobierno por delegación del poder legislativo. Esta delegación puede ser para formular un texto articulado o bien para un texto refundido, en cuyo caso cabe que autorice a su vez a regularizar, aclarar y armonizar los textos. Este extremo también debe quedar reflejado en la parte expositiva.

En el supuesto de real decreto-ley, la directriz exige que deberán justificarse expresamente las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad cuya concurrencia motiva la aprobación de la norma. Tal como hemos comentado anteriormente, la potestad del Gobierno de dictar decretos-leyes, en la medida que supone una facultad excepcional, se somete en nuestro ordenamiento jurídico a un presupuesto: la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad. La concurrencia de dicha situación es controlable por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina establece que para enjuiciar si se da dicho presupuesto pueden analizar los trabajos preparatorios de la aprobación de la norma, la parte expositiva y los debates parlamentarios. La directriz pretende que la parte dispositiva refleje la concurrencia de dicho presupuesto.

En el caso de reales decretos, y en particular, de reglamentos ejecutivos de leyes, debe incluirse una referencia a la habilitación que la ley realiza al ejecutivo para su aprobación.

15. División

Se establece que si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

Esta división es conveniente no solo para sistematizar y estructurar el texto, sino también la cita de su contenido. De esta manera, para situar en un informe o trabajo la cita de una frase de la parte expositiva, se puede hacer referencia al apartado en el que figura, y dentro del mismo, al párrafo.

Por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I

La transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna.

Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar (artículos 9.2 de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

De esta forma, si estamos haciendo un informe o trabajo sobre esta Ley, para referirnos a un determinado párrafo podríamos decir: “...en el párrafo segundo del Apartado I de la Exposición de Motivos se cita el artículo 9.2 de la Constitución...”

A la hora de proceder a la división de la parte expositiva en apartados, debe procurarse que cada apartado sea un bloque homogéneo.

16. Fórmulas promulgatorias

Se establece en esta directriz la denominada fórmula promulgatoria, que se sitúa al final de la parte expositiva.

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.

En nuestra Comunidad Autónoma, debe hacerse referencia al trámite del informe del Consejo Consultivo de Andalucía, ya que de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de su Reglamento:

Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo incorporarán una de las siguientes fórmulas: “De acuerdo con el Consejo Consultivo”, si se adoptan de conformidad con el dictamen; “oído el Consejo Consultivo”, si se apartan de él.

Continúa la directriz ofreciendo un ejemplo de redacción. Nosotros expondremos uno de las normas autonómicas. Así por ejemplo, el Decreto que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística:

En su virtud, a propuesta del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de conformidad con los artículos 21.3 y 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre (LAN 2006, 504), del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 16 de marzo de 2010, dispongo:

d) Parte dispositiva: disposiciones generales

17. Naturaleza

Establece esta directriz que las disposiciones generales de la parte dispositiva 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.

Con esta directriz comienzan las directrices que se refieren a la parte dispositiva. Califica como disposiciones generales aquellas que determinan el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, así como las definiciones necesarias.

Hay que tener en cuenta que las definiciones deben guardar especial relación con el contenido de la norma. Es decir, que la norma da una definición aplicable a la propia norma. Ello suele hacerse redactando el artículo con una frase introductoria del estilo:

“A los efectos de la presente Ley se entiende...”.

Veamos un ejemplo:

El artículo 3 de la Ley Orgánica de Protección de Datos:

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por:

a) Datos de carácter personal: cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

*b) Fichero: todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.
[...]*

Dispone igualmente la directriz el lugar en que deben situarse estas disposiciones generales: al principio de la parte dispositiva.

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”.

Se refiere esta directriz a la denominación de la parte de la norma que contenga las disposiciones generales, y lo hace en función de la opción que se adopte para dividir la parte dispositiva. Si la parte dispositiva se divide en títulos, las disposiciones generales se incluirán en el Título Preliminar. Si se divide en capítulos, en el Capítulo I.

También hace referencia a cómo debe titularse el Título Preliminar o el Capítulo I: “Disposiciones generales” u otra denominación 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.

Establece esta directriz unas pautas para la división interna de la parte dispositiva de las normas, tratando de homogeneizar su estructura.

Son cinco grandes partes: las disposiciones generales, la parte sustantiva, la parte procedimental, la parte final y los Anexos.

No todas las partes deben existir en las normas. Como se ha dicho, ofrece una estructura abierta como la propia directriz se encarga de recordar cuando dispone que esa división sea “según proceda”.

En todo caso, prácticamente todas las normas tendrán unas disposiciones generales, una parte sustantiva y una parte final.

Dentro de cada una de estas partes la directriz detalla, en apartados numerados con letras, su posible contenido, si bien la división de la parte final no se refleja en esta directriz, sino en la directriz 34.

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.

Esta directriz establece la división de la parte dispositiva. Comienza indicando el carácter del artículo como unidad básica de toda norma, lo que conlleva que siempre deba existir dentro de la norma.

A continuación dispone que el articulado (es decir, el conjunto de artículos) se podrá dividir en Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones.

En realidad consideramos que más que supuestos de división de los artículos, son supuestos de división de la norma o, quizás mejor, de agrupación de los artículos.

Se establece como regla general que no se podrá pasar de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia. Así por ejemplo, una disposición no puede agrupar los artículos de un título en secciones (omitendo la división intermedia en capítulos).

Esta regla general tiene una excepción: las secciones, de manera que un capítulo puede dividirse en secciones, y éstas, si procede, en subsecciones; o bien prescindir de ambas divisiones y contener directamente los artículos.

En cualquier caso, si el artículo es proclamado por la directriz como la unidad básica de toda disposición normativa; lo mismo cabría decir, como unidad básica de división, del capítulo, ya que lo habitual es que las normas agrupen los artículos como mínimo en capítulos.

21. Libros

La división suprema, de mayor rango, es el Libro. Es excepcional y ha de quedar reservada a determinadas normas.

En particular para los anteproyectos de ley o proyectos de real decreto legislativo que cumplan dos requisitos: que sean muy extensos y que traten de codificar un determinado sector del ordenamiento jurídico.

Por esta razón, la división en Libros se reserva para los Códigos (Código Civil; Código Mercantil;...) y para las grandes leyes (leyes que cabría calificar como medulares de nuestro ordenamiento jurídico) que sean extensas (Ley de Enjuiciamiento Civil; Ley de Enjuiciamiento Criminal, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público...).

Como dato podemos indicar que no conocemos una norma de nuestra Comunidad Autónoma en la que se haya empleado esta división en Libros.

22. Títulos

Esta directriz regula la división de la parte dispositiva en títulos.

Para el empleo de esta división, ha de atenderse a dos criterios acumulativos: que la extensión de la norma así lo aconseje (es decir, que sea una norma extensa), y que en su contenido existan partes claramente diferenciadas.

Para su enumeración ha de emplearse la numeración romana, con excepción del referido a las disposiciones generales, que se titulará “Título Preliminar”.

Deben ir tituladas.

23. Capítulos

Establece esta directriz que la división en 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 división en capítulos suele ser la más habitual en las normas. La directriz exige que se emplee por razones sistemáticas, lo que implica que se trate de partes homogéneas de la norma que puedan agruparse.

Al igual que en los títulos, se emplea la numeración romana y deben llevar título.

24. Secciones

Se caracteriza por ser una división opcional y por establecerse una regla restrictiva: solo pueden dividirse en secciones aquellos capítulos que sean muy extensos y con partes claramente diferenciadas.

En la numeración se empleará los números ordinales arábigos, y se titularán.

25. Subsecciones

Para el empleo de esta división, se exige que se trate de secciones con una cierta extensión y tengan aspectos claramente diferenciados. Deben titularse y numerarse con ordinales arábigos.

Una vez expuestas las reglas de división en Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones veamos un ejemplo extraído del índice del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

Título II. Partes en el contrato.

Capítulo I. Órgano de contratación.

Artículo 51. Competencia para contratar.

Artículo 52. Responsable del contrato.

Artículo 53. Perfil de contratante.

Capítulo II. Capacidad y solvencia del empresario.

Sección 1.ª Aptitud para contratar con el sector público.

Subsección 1.ª Normas generales.

Artículo 54. Condiciones de aptitud.

Artículo 55. Empresas no comunitarias.

Artículo 56. Condiciones especiales de compatibilidad.

Subsección 2.ª Normas especiales sobre capacidad.

f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división

El apartado f) contiene una serie de reglas sobre la redacción y división de los artículos.

26. Criterios de redacción

Al objeto de facilitar la redacción, lectura y aplicación de los artículos, se establecen una serie de criterios orientadores básicos:

Cada artículo debe referirse a un tema.

Cada párrafo, un enunciado.

Cada enunciado, una idea.

Se indica igualmente que los artículos no deben contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar debe ser la parte expositiva de la disposición.

27. Numeración

Establece que 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.

Nos remitimos al ejemplo que acabamos de exponer sobre la división en títulos, capítulos, secciones y subsecciones.

28. Titulación

Se establece la necesidad de titular los artículos, el cual debe ir referido al contenido o la materia que regulan. La titulación facilita la búsqueda y la consulta de los artículos y ha supuesto un avance frente a las normas anteriores.

Veamos un ejemplo. Los artículos de la Ley de Expropiación Forzosa carecen de título. Por ejemplo:

Artículo 49.

El pago del precio estará exento de toda clase de gastos, de impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio, incluso el de pagos del Estado.

Esta circunstancia dificulta la localización de la regulación concreta que, dentro de la ley, se quiere consultar, obligando a una lectura del contenido del precepto.

Si llevara por título “Impuestos sobre el pago del precio” se facilitaría su localización.

29. Composición

Se dedica esta directriz a la composición tipográfica del artículo, al igual que han hecho las anteriores directrices con las otras divisiones, lo que no merece especial comentario.

30. Extensión

Dispone que 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.

Esta directriz se refiere a la extensión de los artículos, y establece una serie de pautas tendentes a la simplificación en la redacción de los mismos.

Desgraciadamente no siempre se cumple, pudiéndose encontrar ejemplos que precisamente no ayudan a la comprensión de la regulación.

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.

Por ejemplo:

Artículo 1. Objeto y finalidad.

La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Es igualmente objeto de esta Ley la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar.

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Por ejemplo:

Artículo 3. Ámbito subjetivo.

1. A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social. [...]

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 ó 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.

Por ejemplo:

Artículo 37. Supuestos especiales de nulidad contractual.

1. Los contratos sujetos a regulación armonizada a que se refieren los artículos 13 a 17, ambos inclusive, de esta Ley así como los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros serán nulos en los siguientes casos:

a) Cuando el contrato se haya adjudicado sin cumplir previamente con el requisito de publicación del anuncio de licitación en el “Diario Oficial de la Unión Europea”, en aquellos casos en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 142.

b) Cuando no se hubiese respetado el plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 156.3 para la formalización del contrato siempre que concurran los dos siguientes requisitos:

1.º Que por esta causa el licitador se hubiese visto privado de la posibilidad de interponer el recurso regulado en los artículos 40 y siguientes y,

2.º que, además, concurra alguna infracción de los preceptos que regulan el procedimiento de adjudicación de los contratos que le hubiera impedido obtener ésta.

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

Las directrices número 34 a 43 se refieren a la parte final de las disposiciones, es decir, la que sitúa tras los preceptos que formalmente son artículos.

Estas directrices son de gran interés para la redacción de las normas, ya que establecen una serie de criterios que ayudan a la correcta calificación de las disposiciones que se sitúan en esta parte de la norma, clarificando su distinta naturaleza.

Por ello resultan de gran utilidad.

34. Clases de disposiciones

Las disposiciones del final de la norma se pueden encuadrar en cuatro tipos, que a su vez han de seguir el siguiente orden:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

35. Criterio restrictivo

Aconsejan las directrices seguir un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final de las disposiciones. En este sentido, solo deberán incluirse en esta parte final los preceptos que respondan a los criterios que las propias directrices prevén para su inclusión. En todo caso, las disposiciones adicionales podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte articulada sin perjudicar la coherencia y unidad de dicha parte.

No siempre se da cumplimiento a esta previsión.

Como ejemplo extremo podemos citar la Ley de Economía Sostenible, que tiene veinte disposiciones adicionales y sesenta disposiciones finales, muchas de ellas extensas, de manera que las disposiciones de la parte final constituyen más de la mitad de la Ley.

36. Criterios de prevalencia

Se preocupan las directrices de establecer unos criterios de prevalencia entre las distintas clases de disposiciones que pueden conformar la parte final de las normas.

Así, el contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.

El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.

Y el contenido final prevalecerá sobre el adicional.

Estas reglas de prevalencia sirven para resolver los posibles conflictos y contradicciones que pudieran plantearse entre las distintas clases de disposiciones de la parte final, y son útiles especialmente para determinar las relaciones entre las disposiciones derogatorias y las transitorias, como veremos.

37. Composición

Respecto de la composición, la directriz 37 nos muestra un ejemplo en el que en cada una de las disposiciones se repetiría “disposición adicional”. De esta forma, existiría una disposición adicional primera, disposición adicional segunda, disposición adicional tercera, etc.

No obstante no siempre las normas emplean esta sistemática. En ocasiones se redacta esta parte de las normas encabezada por “Disposiciones adicionales”, de manera que a continuación solo se incluye el ordinal femenino en letra.

Así lo encontramos por ejemplo en la Ley 30/1992:

Disposiciones adicionales.

Primera. Órganos Colegiados de Gobierno.

Las disposiciones del Capítulo II del Título II de la presente Ley no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los Órganos Colegiados del Gobierno de la Nación y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Segunda. Informatización de registros.

La incorporación a soporte informático de los registros a que se refiere el artículo 38.3 de esta Ley, será efectiva atendiendo al grado de desarrollo de los medios técnicos de que dispongan.

Nosotros nos inclinamos por seguir la directriz, ya que esta forma de composición permite constatar fácilmente la naturaleza de la disposición, lo que facilita, entre otras cosas, su cita.

38. Numeración y titulación

En cuanto a la numeración y la titulación, se establece que cada una de las clases de disposiciones tendrá una numeración correlativa propia con ordinales femeninos en letra (disposición adicional primera; disposición adicional segunda...; disposición final primera, disposición final segunda...).

Si solo existe una disposición, esta se denominará única (por ejemplo, disposición derogatoria única).

En todo caso, las disposiciones deben llevar título.

No es infrecuente que aquellas disposiciones que se incorporan al texto de la norma durante la tramitación del proyecto o en sede parlamentaria, vía enmienda, carezcan de titulación.

Así ocurre por ejemplo en la Ley 19/2013:

Disposición adicional sexta. Información de la Casa de Su Majestad el Rey.

La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley.

Disposición adicional séptima.

El Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, acompañado, a su vez, de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos. El Gobierno incorporará al sector público estatal en el Plan Nacional de Responsabilidad Social Corporativa.

Disposición adicional octava.

El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley.

Se puede comprobar que tanto la disposición adicional séptima como la octava carecen de título.

39. Disposiciones adicionales

A continuación, las directrices abordan con detalle cada una de las posibles clases de disposiciones, precisando cual haya de ser su contenido.

Comenzando por las disposiciones adicionales, deben regular:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no pueden 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.

Por ejemplo:

Undécima. Régimen jurídico de los contratos de distribución comercial.

A los efectos de aplicación de las normas contempladas por la Directiva Europea 2006/123/CE y con el fin de eliminar barreras administrativas en la prestación de servicios, y dadas las circunstancias especiales del sector y de otros que se recogen en el informe sobre problemática de los contratos de distribución de marzo de 2009 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que ha elaborado el Gobierno, este procederá a regular el régimen jurídico de los contratos de distribución comercial.

b) Las excepciones, dispensas o reservas a la aplicación de la norma o de algunos de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.

Por ejemplo:

Disposición adicional séptima. Procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el Orden Social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

Los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en el Orden Social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley.

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.

Por ejemplo:

“Se autoriza al Consejo de Gobierno para adaptar el Anexo de la presente Ley con arreglo a los indicadores oficiales”.

d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

Se trata de una previsión que opera a modo de cajón de sastre en donde ubicar este tipo de preceptos residuales.

40. Disposiciones transitorias

La directriz 40 pretende reconducir el contenido de las disposiciones transitorias a sus justos términos.

Lo hace estableciendo cuál ha de ser el objetivo de este tipo de disposiciones: facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

El régimen jurídico que establece una nueva norma incide sobre una realidad preexistente, que puede ser muy variada, dando lugar a distintas situaciones: desde la norma que regula por primera vez un determinado sector, que carecía de toda regulación, hasta la norma que modifica la regulación anterior.

La norma puede incidir sobre esta realidad preexistente de varias formas: acordando la aplicación de la nueva norma a situaciones previas; estableciendo un régimen de transición desde la antigua norma a la nueva, etc.

Las disposiciones transitorias deben utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

Para concretar el posible contenido de las disposiciones transitorias, la directriz realiza una doble delimitación: una delimitación positiva, determinando qué reglas pueden formar parte de las disposiciones transitorias, y una delimitación negativa, estableciendo lo que no cabe considerar como disposición transitoria.

En cuanto a la delimitación positiva, las disposiciones transitorias 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.

Suelen ser las disposiciones transitorias más habituales, del tipo *“Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la normativa anterior”*.

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.

En cuanto a la delimitación negativa, 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 la pervivencia de un régimen jurídico previo.

– Las que dejen de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.

41. Disposiciones derogatorias

Las disposiciones derogatorias cumplen una importante función: determinar el régimen jurídico vigente tras la entrada en vigor de la nueva norma.

Se trata de incidir sobre aquellas normas anteriores que regulan la misma materia o al menos, algunos de sus aspectos.

En definitiva se encuentran al servicio del principio de seguridad jurídica.

Según establece la directriz 41, las disposiciones derogatorias deben contener 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.

Respondiendo a un fin eminentemente aclaratorio, las disposiciones derogatorias pueden precisar, como acabamos de indicar, aquellas normas anteriores que mantienen su vigencia. Se trata de hacer frente a posibles interpretaciones tendentes a sostener que la nueva regulación ha derogado tácitamente la regulación precedente.

Esto ocurre especialmente cuando se introducen disposiciones derogatorias del estilo:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan a lo establecido en la presente Ley”.

La expresión “*se opongan*” admite varias interpretaciones que la pueden dotar de distinto significado en cuanto a su alcance. Por ello resulta aconsejable que ante la duda, si el autor de la norma no ha pretendido derogar determinadas normas preexistentes, se relacionen expresamente aquellas que se mantiene en vigor.

Al responder a una finalidad distinta, la directriz exige que estas normas que mantienen su vigencia se relacionen en un apartado de la propia disposición derogatoria, de manera separada al apartado que determina la derogación.

Veamos un ejemplo:

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

1. Queda derogada la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

2. El Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y el resto de la normativa de desarrollo de la Ley 23/1992, de 30 de julio, y del propio Reglamento mantendrán su vigencia en lo que no contravenga a esta Ley.

Por otro lado, la directriz dispone que se eviten cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente, que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

No suele respetarse esta regla, siendo habitual la introducción de cláusulas como la que hemos transcrito anteriormente.

Igualmente, debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. Se trata de evitar la dispersión de la regulación de una misma materia en distintas normas. Por ello la directriz dispone que 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.

La última regla de la directriz establece que no es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre éstas tal y como establece la directriz 36.

Pretende dar respuesta a la situación que se produce cuando la nueva norma deroga a la norma anterior, pero en sus disposiciones transitorias establece que la antigua norma se aplicará a determinadas situaciones precedentes, con lo cual, en cierto modo, está manteniendo la vigencia de dicha norma anterior.

Pese a establecerse esta prevalencia, y ser en consecuencia innecesario, en ocasiones encontramos en las normas disposiciones transitorias que hacen referencia a las derogatorias, lo que cabría justificar por razones de seguridad jurídica.

Veamos un ejemplo:

“Disposición transitoria segunda. Plazos de adaptación a la nueva norma respecto de las características raciales.

Sin perjuicio de lo establecido en la disposición derogatoria con objeto de facilitar el cumplimiento de lo previsto en la presente norma, respecto de las características raciales de los animales y el procedimiento para su certificación, se establece un plazo transitorio de dos años para que los reproductores acogidos al Real Decreto 1469/2007 se ajusten al presente Real Decreto. En cualquier caso, los nuevos reproductores que, a partir de la

publicación de esta norma, se incorporen a las explotaciones deberán cumplir los mencionados requisitos raciales”.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto y, en particular el Real Decreto 1469/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibéricos.

Como podemos comprobar, pese a la derogación del Real Decreto 1469/2007, la disposición transitoria segunda, haciendo referencia a la disposición derogatoria, mantiene su vigencia.

42. Disposiciones finales

La directriz 42 regula las disposiciones finales. Establece su posible contenido y el orden en el que deben aparecer.

Estas disposiciones incluirán, y 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 entraría 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.

Merece la pena detenerse a analizar con mayor detalle algunos aspectos de las disposiciones finales.

En primer lugar, formarían parte de las disposiciones finales aquellos preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.

Esta directriz no siempre se cumple. En alguna ocasión hemos podido comprobar la existencia de normas cuya parte final modificativa de otras normas es de tal extensión que

incluso supera a la de la parte articulada. Esto iría en contra del carácter excepcional que han de tener.

En segundo lugar, respecto de las cláusulas de salvaguarda, se contemplan dos supuestos. El primero de ellos comprende el precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general. Esto suele ocurrir en determinados decretos-leyes que modifican normas de rango reglamentario, y tiene como fin evitar lo que se denominada congelación del rango, es decir, que por el mero hecho de el precepto forme parte de una norma con rango de ley, se congele su rango, de manera que solo una norma con rango de ley pueda modificarlo.

Veamos un ejemplo en el Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto:

“Disposición final séptima. Modificación de disposiciones reglamentarias.

Las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por este Real Decreto-Ley podrán ser modificadas en el futuro por normas de rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran”.

El segundo supuesto es el relativo a los títulos competenciales habilitantes. Esta cuestión tiene una extraordinaria importancia para determinar el alcance de la norma estatal, lo que condiciona, como vimos en otro apartado de este manual, la redacción de la norma autonómica. El redactor tiene que tener claro cuáles son las normas estatales aplicables a la Comunidad Autónoma, que conformarán el punto de partida para la redacción de la nueva norma.

Por otro lado, también son importantes este tipo de disposiciones finales para analizar si la norma estatal está invadiendo competencias de la Comunidad Autónoma, con el fin de que, en su caso, se pueda interponer un recurso de inconstitucionalidad o plantear un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

No siempre se cumple esta directriz lo que dificulta las tareas que acabamos de señalar.

Un ejemplo de seguimiento de la directriz lo encontramos en la disposición final cuarta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre:

Disposición final cuarta. Títulos competenciales.

Esta Ley se dicta al amparo de los siguientes títulos competenciales del Estado:

– Lo dispuesto en la Sección 2.ª del Capítulo II, relativa a los consorcios, tiene carácter básico y se dicta al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución (RCL 1978, 2836) que

establece la competencia del Estado para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

– Los artículos 24 y 25 y la disposición final segunda, se dictan al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en materia de procedimiento administrativo común.

– El artículo 26 y el artículo 27 se dictan al amparo del artículo 149.1.14.^a de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda General y Deuda del Estado.

– El artículo 28 y la disposición adicional duodécima (permiso por asuntos particulares), tienen carácter básico y se dictan al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que establece la competencia del Estado para determinar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

– El artículo 29 se dicta al amparo del artículo 149.1.4.^a de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.

– La disposición final tercera, se dicta al amparo del artículo 149.1.21.^a de la Constitución, que establece la competencia sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y régimen general de comunicaciones.

– El Anexo se dicta al amparo del artículo 149.1.18.^a, sobre legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

Puede comprobarse el detalle en la determinación de los distintos títulos competenciales que amparan cada parte de la norma.

Un ejemplo de lo contrario sería la disposición final octava de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que ya tuvimos ocasión de comentar anteriormente:

Disposición final octava. Título competencial.

La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el Título III y la disposición adicional segunda.

Las normas de nuestra Comunidad Autónoma no suelen incluir una disposición final que determine los títulos competenciales que está ejerciendo al aprobar la norma, títulos a los que suele hacerse referencia en la parte expositiva. Como excepción podemos citar la disposición final primera de la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo:

Disposición final primera. Título competencial.

La presente Ley se dicta al amparo del título competencial recogido en los artículos 58 y 63 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1.5.ª, 6.ª, 7.ª, 8.ª y 17.ª de la Constitución Española.

En tercer lugar, también forma parte del contenido propio de las disposiciones finales las que declaran la incorporación del derecho comunitario al derecho nacional. Sabido es que determinadas normas de derecho comunitario, principalmente las directivas, necesitan de su trasposición al derecho los Estados Miembros. Para ello suelen establecer un determinado plazo.

Un ejemplo de este tipo es la disposición final sexta de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre:

Disposición final sexta. Incorporación de derecho comunitario.

Mediante esta Ley se incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

Por último nos detendremos en las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia. Se trata de una directriz escasamente seguida.

Determina como regla general que la entrada en vigor se realice fijando preferentemente el día, mes y año en que haya de tener lugar, de manera que solo se referirá por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor en el mismo momento de la publicación.

Un ejemplo de entrada en vigor determinando el día, mes y año lo encontramos en las leyes de presupuestos. Por ejemplo, la disposición final decimosexta de la Ley 7/2013, de 23 de diciembre:

Decimosexta. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2014.

Se refiere también la directriz a la “vacatio legis”. Se trata del periodo de tiempo que transcurre entre que se publica la ley y su entrada en vigor.

El fin de la vacatio legis es posibilitar por parte de sus destinatarios el conocimiento material de la norma, y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

Según establece la directriz solo excepcionalmente la norma entraría en vigor el día de su publicación.

Obsérvese que la directriz hace referencia a posibilitar el conocimiento material de la nueva norma. Creemos que se hace así para distinguirlo del conocimiento formal de las normas, que se presume, desde su publicación, en virtud la regla de que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento.

El Consejo Consultivo de Andalucía viene expresando en sus dictámenes su preocupación por la entrada en vigor de determinadas normas sin vacatio legis, principalmente en lo que respecta al régimen sancionador. Así se indica por ejemplo en su Dictamen 440/2014, de 24 de junio de 2014:

Disposición final quinta. Entrada en vigor. Se establece en ella que la ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. En este punto, este Consejo Consultivo viene subrayando que la exigencia de un período suficiente de vacatio tiene como finalidad principal hacer posible el conocimiento de la norma por los ciudadanos y los operadores jurídicos; una garantía que está implícita en la exigencia constitucional de publicidad de las normas (artículo 9.3 de la CE) y que redobla su significación cuando aparece vinculada con el mandato de certeza derivado del artículo 25.1 de la Constitución, es decir, con la lex certa, que por definición debe ser susceptible de aprehensión por sus destinatarios (Dictamen 218/2005 y 160/2011, entre otros). Por tal motivo, también en este caso debe reiterarse que, por razones de seguridad jurídica, en lo que al régimen sancionador se refiere, es necesario respetar al menos el período ordinario de vacatio.

Debe ponerse especial cuidado a la hora de redactar las disposiciones relativas a la entrada en vigor, máxime cuando la nueva norma contempla cambios normativos respecto de otras normas, debiéndose guardar la debida coherencia para el pase ordenado del régimen jurídico anterior al nuevo.

Veamos un ejemplo reciente de mala técnica normativa en esta cuestión. La disposición final primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, da nueva redacción al artículo 37 de la Ley 30/1992, que regula el derecho de acceso a los archivos y registros. La nueva redacción tiene como fin remitir dicha cuestión a lo que dispone la nueva Ley 19/2013, de forma que nos encontraríamos ante un

supuesto de sucesión normativa: el régimen de acceso pasaría de estar regulado por la Ley 30/1992, a regularse en la Ley 19/2013. El problema es que este cambio normativo no ha ido acompañado de una correcta entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 37 de la Ley 30/1992, en relación con la de la Ley 19/2013. Según dispone la disposición final novena de la Ley 19/2013, la entrada en vigor de su Título I, que es donde se regula el derecho de acceso, tendrá lugar al año de la publicación de la ley. Sin embargo, nada dispone dicha disposición sobre la entrada en vigor de la disposición adicional primera, es decir, la que da nueva redacción al artículo 37 de la Ley 30/1992, con lo que la misma habría entrado en vigor a los veinte días de la publicación de la ley. La consecuencia es que una vez que entró en vigor la nueva redacción del artículo 37 de la Ley 30/1992, al remitirse su texto a un régimen jurídico que aún no estaba en vigor, se imposibilita el ejercicio del derecho.

43. Disposiciones tipo

Esta directriz, con el fin de establecer criterios comunes de redacción, ofrece una serie de ejemplos de los tipos más comunes de disposiciones correspondientes a la parte final de las normas. Remitimos para su consulta directamente al Anexo.

h) Anexos

Las directrices 44 a 49 se refieren a los anexos, regulando distintos aspectos.

44. Ubicación y composición

Respecto a su ubicación y su composición, los anexos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. Deberán ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo, y titulados.

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. Esta previsión tiene por objeto integrar el anexo dentro de la parte dispositiva de la norma, de manera que, si bien formalmente se sitúan al final, gozan de la misma fuerza normativa.

Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 26/2007:

Artículo 2. Definiciones.

A efectos de la presente Ley, se entenderá por:

1. “Daño medioambiental”:

a) Los daños a las especies silvestres y a los hábitats, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitats o especies. El carácter significativo de esos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I. [...]

46. Contenido

Se establece una regla relativa a cuál puede ser el contenido de los anexos.

Pueden formar parte de los anexos:

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

Establece una delimitación negativa del posible contenido de los anexos. En el caso de normas aprobatorias, no deberá considerarse ni denominarse anexo, tal como se define en las 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.

Se trata de uno de los errores más frecuentes, de forma que a veces la norma hace referencia a la aprobación de Reglamentos que se insertan como anexo.

Por ejemplo, el artículo único del Decreto 65/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

Artículo único. Aprobación del Reglamento.

Se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía cuyo texto se inserta como anexo.

Lo correcto sería indicar que se inserta a continuación.

48. Modificación de los anexos

Se contempla la posibilidad de que los anexos puedan modificarse si se dan determinadas condiciones. De esta manera, 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.

Por ejemplo, el apartado 1 de la disposición final segunda del Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía:

Disposición final segunda. Desarrollo y ejecución.

Se faculta al Consejero de Medio Ambiente para dictar las disposiciones que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto, así como para modificar los modelos definidos al efecto en los anexos del Reglamento que aprueba este Decreto.

49. División

En el caso de que sea necesario dividir el anexo, como norma general se estará a las reglas de división del articulado. Por ejemplo, el Anexo I de la Ley 26/2007:

ANEXO I.

Criterios a los que se refiere el artículo 2.1.a).

1. El carácter significativo del daño que produzca efectos desfavorables en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de las especies o los hábitat se evaluará en relación con el estado de conservación que tuvieran al producirse el daño, con las prestaciones ofrecidas por las posibilidades recreativas que generan y con su capacidad de regeneración natural. Los cambios adversos significativos en el estado básico deberán determinarse mediante datos mensurables como:

- a) *El número de individuo, su densidad o la extensión de su zona de presencia.*
 - b) *La rareza de la especie o del hábitat dañado (evaluada en el plano local, regional y superior, incluido el plano comunitario), así como su grado de amenaza.*
 - c) *El papel de los individuos concretos o de la zona dañada en relación con la especie o la conservación de su hábitat.*
 - d) *La capacidad de propagación y la viabilidad de la especie (según la dinámica específica de la especie o población de que se trate) o la capacidad de regeneración natural del hábitat (según la dinámica específica de sus especies características o de sus poblaciones) dañados.*
 - e) *La capacidad de la especie o del hábitat, después de haber sufrido los daños de recuperar en breve plazo, sin más intervención que el incremento de las medidas de protección, un estado que, tan solo en virtud de la dinámica de la especie del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.*
- Los daños con efectos demostrados en la salud humana deberán clasificarse como daños significativos.*

2. *No tendrán el carácter de daños significativos los siguientes:*

[...]

i) Disposiciones modificativas. Especificidades

Las directrices 50 a 62 se refieren a las especificidades de las disposiciones modificativas, estableciendo las siguientes pautas.

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. Esta regla tiene por objeto facilitar el conocimiento de las normas, de manera que el régimen jurídico se encuentre en un único texto normativo.

51. Tipos

Se establece a continuación la clasificación de las disposiciones modificativas, en función de su alcance.

Las disposiciones modificativas pueden ser:

- de nueva redacción (cuando se da una nueva redacción a la norma anterior),
- de adición (por ejemplo, cuando se añade un nuevo artículo),
- de derogación (cuando se deroga un artículo de la norma anterior),
- de prórroga de vigencia (se trata de mantener la vigencia de una norma anterior que tenía un límite temporal)
- o de suspensión de vigencia (distinta de la derogación, ya que simplemente se suspende la norma anterior durante un determinado tiempo, recuperando su fuerza normativa cuando termine el periodo de suspensión).

Todas estas disposiciones deben ser consideradas como modificativas, pudiendo afectar, en consecuencia, no solo a la redacción de las normas, sino también a los aspectos temporales de su vigencia.

52. Restricción de las modificaciones múltiples

Muestran las directrices su preocupación respecto de las modificaciones múltiples, que son aquellas en las que una misma norma modifica varias normas. Considera que deben evitarse las modificaciones múltiples, porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

Un ejemplo prototípico de este tipo de normas son las denominadas leyes de acompañamiento o de medidas.

53. Título

Al objeto de la debida identificación de la naturaleza modificativa de la norma, se establece que 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...”.

Por ejemplo:

Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

54. División

Una consecuencia de la regla general de que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, es que 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.

Por ejemplo, supongamos una ley que modifica las leyes reguladoras de varios impuestos:

Artículo primero. Modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Artículo segundo. Modificación del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo.

A continuación las directrices 55 y 56 establecen la distinción entre el texto marco y el texto de regulación.

55. Texto marco

El texto marco 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.). No debe confundirse con el título del artículo.

56. Texto de regulación

Por su parte, 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.

Veamos un ejemplo de texto marco y texto de regulación:

Uno. Se modifica el artículo 3, que queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 3. Concepto general de consumidor y de usuario.

A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.

Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial”.

El texto marco sería la frase inicial, y el texto de regulación la nueva redacción del artículo 3 que aparece en cursiva.

57. Modificación simple

En el caso de que la disposición modifique una sola norma (modificaciones simples), 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...).

La directriz 57 ofrece ejemplos de este tipo de modificaciones, por lo que remitimos al lector a su contenido.

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.

Veamos un ejemplo. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio es un ejemplo de estas modificaciones múltiples. Extractamos parte de su contenido:

Artículo 1. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, queda modificada como sigue:

Uno. Se añade un nuevo apartado 4 en el artículo 70 bis, con la siguiente redacción:

“4. Cuando se trate de procedimientos [...]”

Dos. El artículo 84 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 84.

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: [...]”

Artículo 2. Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se modifica del siguiente modo:

*Uno. Se añade un nuevo artículo 39 bis, con la siguiente redacción:
[...]*

59. Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos

Se contempla también la posibilidad, que ha de considerarse excepcional, de que una norma no modificativa en cuanto a su contenido esencial, pueda modificar otras normas.

En estos casos, puede optarse por incluir estas modificaciones 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

Con objeto de sistematizar las 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 función del alcance de la modificación, se establece que 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. En efecto, si en una disposición se incorpora un artículo, que por razones sistemáticas ha de ubicarse, por ejemplo, en las disposiciones generales, como artículo 5, habría que volver a numerar todos los artículos posteriores (el artículo 5 originario pasaría a ser el artículo 6; etc.).

Para evitar esta consecuencia, las directrices permiten la utilización de los adverbios numerales bis, ter y quáter. De esta forma, el nuevo artículo 5 sería el artículo 5 bis.

No obstante, la directriz dispone que toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición.

Considero que esta regla hay que interpretarla en sus justos términos. No se referiría tanto a la adición de tres artículos en la norma, sino de tres artículos con un mismo número (bis, ter, cuater,...).

En cualquier caso, encontramos modificaciones que incorporan preceptos con una numeración posterior a la que señala la directriz, como en la Ley de Enjuiciamiento Criminal:

Artículo 367 quinquies.

1. La realización de los efectos judiciales podrá consistir en:

- a) *La entrega a entidades sin ánimo de lucro o a las Administraciones Públicas.*
- b) *La realización por medio de persona o entidad especializada.*
- c) *La subasta pública.*

Incluso los dos artículos posteriores a este artículo 367 se numeran como sexies y septies.

j) Remisiones

Las directrices 63 a 67 se refieren a las remisiones que las normas hacen a otras normas, estableciendo una serie de reglas, que comienzan con su definición.

63. Naturaleza

Estamos ante 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.

Con el fin de determinar el alcance de las remisiones con la mayor precisión posible 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.

Veamos un ejemplo de remisión en la Ley de Arrendamientos Urbanos:

Artículo 27. Incumplimiento de obligaciones.

1. El incumplimiento por cualquiera de las partes de las obligaciones resultantes del contrato dará derecho a la parte que hubiere cumplido las suyas a exigir el cumplimiento de la obligación o a promover la resolución del contrato de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.124 del Código Civil.

No sería correcto que la remisión se hiciera a lo dispuesto en el Código Civil, sin mayor concreción.

Siguiendo esta misma directriz, cuando se haga referencia a un precepto de otra norma, que conste de varios apartados, y la cuestión solo se regule en uno de ellos, debe precisarse a qué apartado se hace la remisión.

k) Citas

Las directrices 68 a 81 se dedican a regular cómo deben redactarse en las disposiciones las citas de otras normas, así como de actos, boletines, resoluciones judiciales, etc.

Vamos a centrar nuestro análisis en las reglas generales, de manera que el lector podrá ver la forma concreta de realizar las citas consultando las directrices en el Anexo que acompañamos.

A la hora de realizar las citas, deberá utilizarse 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 artículo 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 artículo 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:”.

Bajo el título de “economía de cita” se establece que 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.

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”.

En las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.

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.

Por último, con objeto de facilitar la redacción y la lectura de las normas, se establece una regla para evitar las reiteraciones en las citas.

Se trata de supuestos en los que en el texto de la norma se realizan varias citas de la misma norma.

De esta manera, la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse de forma completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Por ejemplo, si hay que citar varias veces a la Ley 30/1992, en la primera cita se redactará:

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para las citas posteriores bastará “*Ley 30/1992, de 26 de noviembre*”.

CUESTIONES COMPLEMENTARIAS DE TÉCNICA NORMATIVA

1. INTRODUCCIÓN

En este apartado del manual vamos a abordar una serie de cuestiones complementarias relacionadas con la técnica normativa y, en definitiva, la redacción de textos normativos, referidas de manera principal a las normas autonómicas.

Si bien a lo largo de las páginas precedentes he ido tratando algunas de las cuestiones que he observado al informar los proyectos normativos, en esta parte me centraré en aquellas que suelen ser más habituales y en las que conviene insistir.

Se trata de ofrecer a los redactores de las normas algunas pautas que puedan seguir en la primera redacción de la norma, antes de comenzar el procedimiento de aprobación, facilitando su posterior tramitación, así como de sugerir una serie de consejos.

2. LA REPRODUCCIÓN DE PRECEPTOS DE UNA NORMA EN OTRAS NORMAS. LEX REPETITA

La reproducción de preceptos de una norma en otras normas es una cuestión que ha planteado siempre una serie de interrogantes que ya hemos analizado al abordar el comentario a la directriz 4, relativa a la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias. A esta técnica se la denomina *lex repetita*.

La cuestión se complica cuando la norma superior que se reproduce ha sido aprobada por otro ente político, ya que adquiere una especial transcendencia desde el punto de vista constitucional, en consideración al reparto de competencias existente en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta situación se produce especialmente cuando las normas de la Comunidad Autónoma reproducen preceptos de normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Así, en primer lugar, esta técnica de redacción de las normas puede ser cuestionada desde el punto de vista competencial, como ha advertido el Tribunal Constitucional en varias Sentencias.

Un compendio de su doctrina en esta materia podemos encontrarla en su Sentencia 341/2005, FJ 9:

“9. La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación de la Ley de Fundaciones de la Comunidad de Madrid se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (FJ 3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (FJ 4). De acuerdo con dicha doctrina, «cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las leyes (SSTC 341/1993 y 164/1995), 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, FJ 23), en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, 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».

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» (ibídem). 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”.

La técnica de la *lex repetita* también puede plantear problemas en la medida en que la reproducción no es exacta, sino que o bien se emplean términos parecidos, que no iguales, o bien se reproducen las normas estatales solo en parte. Con esta práctica se resiente el principio de seguridad jurídica, en la medida en que se genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable. Debe recordarse que la aplicabilidad de la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias no precisa de su reproducción por la norma autonómica para que despliegue su fuerza normativa.

Al objeto de solventar este problema cabe al menos seguir dos técnicas para la redacción de las normas.

La primera consiste en que con carácter general, siempre que se reproduzca la normativa estatal, se haga de manera completa y en los términos más exactos posibles, siendo precedida dicha reproducción por las expresiones habituales “de conformidad con lo dispuesto en el artículo... de la Ley...” o similar.

Por ejemplo, el artículo 23.8 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía:

8. De acuerdo con lo establecido en el artículo 104.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el profesorado debidamente acreditado dispondrá de acceso gratuito a las bibliotecas y museos dependientes de los poderes públicos. Asimismo, podrá hacer uso de los servicios de préstamo de libros y otros materiales que ofrezcan dichas bibliotecas.

La segunda posibilidad, con el fin de evitar la reiteración de dichas expresiones, consiste en recoger en una disposición adicional cuales son los preceptos del proyecto que reproducen la normativa estatal aplicable.

Por ejemplo, la disposición adicional quinta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Disposición adicional quinta. Conformidad con la normativa estatal.

El contenido de la letra a) del artículo 2; las letras e), g), h), i), j) y k) del apartado 1, así como los apartados 2 y 3 del artículo 3; los apartados 1 y 2 del artículo 4; el párrafo primero del apartado 1 del artículo 5; las letras i), j) y k) del artículo 6; el primer párrafo del apartado 1 y los apartados 2, 3 y 5 del artículo 9; las letras a), b), c) y h) del apartado 1 del artículo 10; las letras b), c) y e) del artículo 11; el apartado 1 del artículo 12; las letras a), b), c), d) y e) del artículo 13.1; el artículo 15; las letras a) y b) del artículo 16; el apartado 2 del artículo 18; el artículo 24; los apartados 3 y 4 del artículo 25; el artículo 33, y el apartado 2 del artículo 34 de la presente Ley están redactados, total o parcialmente, de conformidad con los preceptos de aplicación general de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

3. LA DISTINCIÓN ENTRE PÁRRAFOS Y APARTADOS DE LOS ARTÍCULOS

La distinción entre párrafos y apartados de un artículo en ocasiones no se emplea correctamente.

Por ello vamos a delimitar ambos conceptos. Dentro de un artículo pueden existir apartados, que aparecen numerados con cardinales arábigos (artículo 1; artículo 2;...). Y dentro de un apartado pueden existir párrafos.

Por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 30/1992.

Artículo 8. Efectos de los convenios.

1. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los convenios de Conferencia sectorial y los convenios de colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Tanto los convenios de Conferencia sectorial como

los convenios de colaboración serán comunicados al Senado. Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de la Comunidad Autónoma respectiva.

3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

Este artículo consta de 3 apartados, numerados como 1, 2 y 3. Los apartados 1 y 3 tienen un único párrafo. El apartado 2 tiene tres párrafos.

La distinción entre párrafos y apartados es también útil cuando se hacen informes sobre el texto de la norma ya que facilita la localización, dentro del precepto que se está analizando, de la observación.

Por ejemplo, si se hiciera una observación al apartado 2, podría concretarse que la misma se refiere al párrafo primero, segundo o tercero.

También tiene utilidad cuando en las normas se contienen remisiones a otras normas, al concretar la remisión. Por razones de técnica normativa, no es correcta la remisión a un precepto sin mayor concreción, si realmente debe hacerse a un concreto apartado, o en su caso, párrafo del mismo.

Por ejemplo, supongamos que un precepto dispone lo siguiente:

Artículo 24. Plazo.

“Para obtener la autorización deberá presentarse la solicitud en el plazo establecido en el artículo 45”.

Y el artículo 45 tiene la siguiente redacción:

Artículo 45. Requisito para solicitar la autorización.

- 1. Para obtener la autorización debe tenerse la nacionalidad española.*
- 2. La solicitud deberá presentarse en los quince primeros días de enero de cada año.*
- 3. Deberá acompañarse de los documentos acreditativos de la personalidad.*

La remisión que el artículo 24 hace en general al artículo 45 no es correcta, ya que debería precisar que lo es al artículo 45.2.

4. LA CITA DE PRECEPTOS DE TEXTOS REFUNDIDOS Y DE REGLAMENTOS APROBADOS MEDIANTE ARTÍCULO ÚNICO

Se trata de uno de los errores más frecuentes. A la hora de referirse a los preceptos que forman parte de un Texto Refundido, suele ser habitual hacerlo citando el real decreto legislativo o el decreto legislativo que aprueba el Texto Refundido, y no el propio Texto Refundido.

Por ejemplo, supongamos que en una norma se hace referencia al artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía:

“En cuanto a la prescripción, se aplicará lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”.

Si examinamos el Decreto Legislativo 1/2010, se comprueba que este consta de un artículo único por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía del siguiente tenor:

“Se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, que se inserta a continuación”.

En consecuencia, el artículo 24 al que se refiere el artículo no lo es del Decreto Legislativo, sino del Texto Refundido, por lo que la redacción correcta sería:

“En cuanto a la prescripción, se aplicará lo dispuesto en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo”.

Nos encontramos ante esta misma cuestión con determinadas disposiciones reglamentarias, que constan de un artículo único por el que se aprueba el Reglamento que se inserta a continuación.

Por ejemplo, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

“Artículo único. Aprobación del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuyo texto se inserta a continuación”.

Cuando sea necesario que una norma o un pliego de cláusulas administrativas particulares se refiera a un artículo del Reglamento, deberá redactarse de la siguiente manera:

“...a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre”.

5. LA COHERENCIA INTERNA DE LA NORMA MEDIANTE EL EMPLEO DE LOS MISMOS TÉRMINOS

El principio de seguridad jurídica exige, en su acepción de certeza, que en el texto de una norma se utilice siempre una misma expresión o conjunto de palabras para referirse a un mismo concepto.

Se trata de lograr la coherencia interna del texto normativo. No es infrecuente que nos encontremos con expresiones que difieren cuando se emplean en distintas partes de la norma.

Por poner un ejemplo con la denominación de un certificado. Supongamos que en un proyecto normativo se regula una determinada distinción que sea el “Premio a la excelencia en materia medioambiental”, y que en varios preceptos se emplean distintas expresiones: “Premio medioambiental” “Premio a la calidad medioambiental” “Premio a la excelencia”, etc.

La correcta redacción de la norma exige que para referirse al premio siempre se utilice la misma expresión.

Esta cuestión, que aparentemente puede ser menor, adquiere especial transcendencia cuando afecta a otros aspectos más nucleares de la norma, de manera que puede provocar en los aplicadores de la misma y en sus destinatarios, dudas sobre el régimen jurídico aplicable.

Este deber de coherencia también puede alcanzar una dimensión externa, es decir, no ya solo hacia dentro de la norma, sino hacia fuera, en distintos supuestos.

Así, cuando una norma reglamentaria desarrolla una ley, sus preceptos deben guardar la debida coherencia con los preceptos de la ley que está desarrollando. Si la ley contiene una determinada expresión o conjunto de palabras para denominar una determinada institución, el reglamento debe respetarla.

O también cuando nos encontramos con una norma autonómica que desarrolla conceptos contenidos en una norma estatal de carácter básico.

6. LA REVISIÓN DE LOS TEXTOS NORMATIVOS DURANTE SU TRAMITACIÓN

Durante el proceso de elaboración y aprobación de los textos normativos, estos pueden sufrir modificaciones que alteren distintos aspectos.

Por ello es necesario revisar cada distinta versión de la norma, al objeto de introducir los necesarios ajustes que exijan los cambios producidos.

En este aspecto, uno de los problemas que más suele producirse es el de las remisiones que los preceptos de una norma hacen a otros preceptos de la misma norma. Por ejemplo, si durante la tramitación se incluye un nuevo precepto, que obliga a volver a enumerar los artículos posteriores, las remisiones que los artículos anteriores al nuevo precepto hacían a preceptos posteriores deben corregirse, ya que no serían correctas.

Supongamos que el artículo 2 de una norma contiene una remisión al artículo 77, y que durante la tramitación del proyecto de norma, se incorpora un nuevo artículo que ocuparía el lugar del artículo 32 originario, volviendo a numerar los artículos posteriores. Evidentemente, la remisión del artículo 2 deberá pasar a ser al artículo 78, que es el correspondiente precepto tras la nueva numeración.

Una situación similar se produce cuando no se revisa el índice que precede a la norma tras haberse modificado la redacción de la parte dispositiva durante su tramitación como proyecto.

Por otro lado, debe prestarse atención a que los preceptos que se incorporen a un texto normativo durante la tramitación se ubiquen en el lugar adecuado y sigan, en su redacción, la misma sistemática que el resto del texto.

7. LAS CLÁUSULAS DE DESARROLLO REGLAMENTARIO

La redacción de las cláusulas incluidas en las leyes autonómicas sobre su desarrollo reglamentario ha evolucionado, de forma tal que se ha pasado de una cláusula que faculte o habilite al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de las leyes al siguiente modelo que se inserta en las normas con rango de ley:

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

El desarrollo reglamentario de esta Ley se llevará a efecto de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este cambio es consecuencia de considerar que el Consejo de Gobierno es titular de la potestad reglamentaria por expresa atribución del Estatuto de Autonomía, sin necesidad de una habilitación específica en cada ley para que pueda aprobar los reglamentos de desarrollo.

Así lo declara el artículo 112 del Estatuto de Autonomía:

Artículo 112. Potestad reglamentaria.

Corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma.

8. LA CITA CORRECTA DE LAS NORMAS

Ya hemos visto cómo las Directrices de técnica normativa dedican varias directrices a determinar cómo deben hacerse las citas en las normas de otras normas.

Ahora queremos poner de manifiesto algunos supuestos específicos.

En primer lugar, nos vamos a referir a la denominación de la ley autonómica que aprueba el presupuesto. En ocasiones, los preceptos de otras normas hacen referencia a la *Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Quizás se deba a la confusión con la denominación de la Ley del Estado.

La ley que aprueba el presupuesto del Estado utiliza el plural. Por ejemplo, *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*.

Por su parte, la ley que aprueba el presupuesto de la Comunidad Autónoma emplea el singular:

Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

Esta es la denominación correcta de esta Ley cuando es citada por otras normas.

En segundo lugar, haremos referencia a la correcta denominación del Estatuto de Autonomía. A veces se denomina "*Estatuto de Autonomía de Andalucía*". No es su denominación oficial, ya que si acudimos a la norma que lo aprueba es: *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*.

Con arreglo a la directriz 72, 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.

En definitiva, la denominación correcta es “*Estatuto de Autonomía para Andalucía*”.

Relacionada con el Estatuto está la cuestión relativa a la cita del artículo 148 de la Constitución como norma de referencia para la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, como ya hemos visto en otra parte de este manual, no es correcta.

9. LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES SINDICALES O EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS EN ÓRGANOS COLEGIADOS

Existen supuestos en los que las normas prevén la participación en órganos colegiados de los sindicatos o asociaciones empresariales más representativas. Esta previsión ha sido cuestionada por el Tribunal Constitucional cuando afecta a materias o funciones que no son propias y privativas de estas organizaciones.

Como señala el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 836/2010:

“Aun no ignorando este Consejo Consultivo cómo se ha ido perfilando la idea de este Comité Consultivo durante la tramitación, debe advertir que comparte con el Gabinete Jurídico que la utilización del criterio de la «mayor representatividad» puede estar reñido con la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia (con cita de las SSTC 18/1992, 188/1995, 147/2001 y 36/2004).

Conviene recordar con la jurisprudencia constitucional que el criterio de la mayor representatividad, siendo incuestionablemente un criterio objetivo y razonable, que en el ámbito sindical supone el reconocimiento a determinados sindicatos de una singular posición jurídica, tanto de participación institucional como de acción sindical, en los términos previstos en los artículos 6 y 7 de Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, no significa que cualquier regulación apoyada en el mismo haya de reputarse como constitucionalmente legítima (SSTC 9/1986, de 21 de enero, y 7/1990, de 18 de enero).

En el sentido expuesto, la jurisprudencia constitucional ha advertido en este punto de la relevancia del principio de proporcionalidad, que obliga a considerar la finalidad y efectos de la medida considerada, los intereses colectivos en juego, el tipo de función a ejercitar y el nivel donde se ejercita dicha función. Tomando en consideración dichas premisas se ha estimado que no es constitucionalmente procedente utilizar dicho cri-

terio de la mayor representatividad para excluir en todo caso a sindicatos que, aun no cumpliendo los requisitos que permiten su calificación como «más representativos», son fuertes y se hallan suficientemente implantados en un ámbito concreto. Por tales razones, aunque dicha jurisprudencia reitera que resulta razonable asegurar la presencia en cada concreto ámbito de actuación de los intereses generales y del conjunto de los trabajadores (STC 98/1995), también ha hecho notar que ello no debe suponer que se haga a costa de impedir la presencia en dicho ámbito de un sindicato que, aun no siendo más representativo, tiene notable presencia en aquél (SSTC 184/1987, 217/1988, 188/1995).

Haciéndose eco de la doctrina del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo ha destacado que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales se atribuye a todos los sindicatos sin distinción, permitiéndose la utilización del concepto «mayor representatividad» en unos concretos ámbitos que no pueden interpretarse de forma expansiva (STS de 16 de junio de 2010).

La misma doctrina debe aplicarse, mutatis mutandis, al párrafo c) del artículo comentado en relación con la organización empresarial con mayor representatividad”.

En consecuencia, las normas reguladores de órganos colegiados han de valorar todas estas circunstancias a la hora de prever la participación de representantes de los sindicatos y de las asociaciones empresariales.

10. DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA DENOMINACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, LA ADMINISTRACIÓN, ENTIDADES INSTRUMENTALES Y OTRO TIPO DE ADMINISTRACIONES

a) El concepto de Junta de Andalucía

Para hacer referencia a la Administración de la Junta de Andalucía, a veces se emplea la expresión “Junta de Andalucía”. No es correcto, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99.1 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, estando integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.

Fiel al Estatuto de Autonomía, el Capítulo V de las Directrices de técnica normativa, en su letra c), relativa a las denominaciones oficiales, en el apartado relativo a las instituciones básicas de las Comunidades Autónomas, dispone:

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.

Relacionada con esta cuestión se encuentra también la posible utilización de la expresión “Administración General de la Junta de Andalucía”, para hacer referencia a la estructura central conformada por las Consejerías. A diferencia de lo que ocurre en el Estado, donde la denominación correlativa se emplea habitualmente (Administración General del Estado), en las normas de nuestra Comunidad Autónoma se emplea escasamente y referido a normas de personal. Valga como ejemplo el Decreto 2/2002, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía o el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Por el contrario, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, utiliza la expresión “Administración de la Junta de Andalucía” para referirse a la estructura central, y “entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía” para referirse a las otras entidades.

b) La cita de las denominaciones oficiales de las Consejerías y reorganizaciones administrativas

A veces, las normas hacen referencia a la denominación oficial de una determinada Consejería en el momento en que se redacta el texto normativo. Esto planteaba el problema de la posible obsolescencia del texto como consecuencia de futuras reorganizaciones de los departamentos de la Junta de Andalucía, ya que es potestad del titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía dictar decretos que supongan la creación de Consejerías, la modificación en la denominación de las existentes, en su distribución de competencias o su orden de prelación, así como la supresión de las mismas (artículo 10.1.h) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno).

Esta es la razón por la que comenzó a utilizarse la expresión “Consejería competente en materia de...”.

Por ejemplo el artículo 6.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía:

2. Adscritos a la Consejería competente en materia de turismo existirán los siguientes órganos:

- a) *El Consejo Andaluz del Turismo.*
- b) *La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo.*

c) Las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía

Con el fin de clarificar conceptos, vamos a exponer cuál ha de ser la correcta denominación de las entidades instrumentales.

La utilización en las normas de distintas palabras o términos para referirse a estas entidades (empresas públicas; empresas de la Junta; Administración instrumental, Administración institucional, etc.) puede generar confusión sobre su ámbito de aplicación. Para ello seguiremos las pautas de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía, que debe ser la norma de referencia.

La denominación correcta genérica, como hemos señalado, es la de entidades instrumentales de la Junta de Andalucía.

Estas se clasifican en:

a) Entidades instrumentales públicas. Agencias. Son entidades con personalidad jurídica pública. Es decir, son entidades con formas públicas de personificación.

Estas a su vez se clasifican en Agencias Administrativas, Agencias de Régimen Especial y Agencias Públicas Empresariales.

b) Entidades instrumentales privadas, es decir, entidades con formas privadas de personificación. Tienen personalidad jurídica privada. Se clasifican en Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz y Fundaciones del Sector Público Andaluz.

Por último, la disposición adicional segunda de la LAJA se refiere a otra categoría de entidades: Administración institucional. Son entidades públicas vinculadas, con personalidad jurídica propia, a las que se reconoce expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía. Por ejemplo, el Consejo Audiovisual o el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Contempla también la existencia de órganos o instituciones sin personalidad jurídica creados por ley con autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración de la Junta de Andalucía, como es el Consejo Consultivo de Andalucía.

No es la LAJA la única norma que contempla entidades de la Junta de Andalucía. El Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía también contiene la enumeración de entidades, guardando la debida coherencia con la LAJA, si bien se hace referencia a otro tipo, como los fondos sin personalidad jurídica, si bien hay que precisar que estos, en atención a dicha falta de personalidad, no merecen la consideración de entidades instrumentales.

En cualquier caso, si se quiere ver un enunciado de las distintas entidades que conforman la Junta de Andalucía, puede apreciarse en el artículo 3.1 de la Ley 1/2014, de Transparencia Pública de Andalucía, que ha pretendido abarcarlas a todas dada su vocación de máxima transparencia.

Otra expresión que en ocasiones se usa es la de “empresas de la Junta”. Tiene su origen a nivel normativo en el artículo 6 de la derogada Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

“Artículo 6.

1. Son empresas de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley:

a) Las sociedades mercantiles, en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta, de la Administración de La Junta de Andalucía o de sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público.

b) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento Jurídico privado.

2. Las empresas de la Junta se regirán por su legislación específica y por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral, salvo en las materias en las que les sea de aplicación la presente Ley”.

Esta configuración de las entidades responde a los inicios de la autonomía, y guardaba paralelismo con la clasificación de entes de la Ley General Presupuestaria del Estado.

Las entidades de derecho público a las que se refiere la letra b) del apartado 1 son el precedente de las actuales Agencias Públicas empresariales, y su régimen jurídico fue evolucionando hacia la progresiva aplicación de las normas de derecho administrativo, de manera que en la actualidad, el artículo 68.1 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía distingue dos tipos de Agencias Públicas Empresariales:

a) Las que tiene por objeto principal la producción, en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público destinados al consumo habitual.

b) Las que tienen por objeto, en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, y en el marco de la planificación y dirección de estas, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado.

Otra expresión es la de “entidades del sector público andaluz”. Si bien la Ley de Administración de la Junta de Andalucía solo hace referencia al sector público como vinculado a las sociedades mercantiles y las fundaciones, la ley del presupuesto anual suele incluir una definición de su alcance. De esta manera, la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014, vigente en el momento de redactar este manual, dispone:

Artículo 11. Retribuciones del personal.

1. A efectos de lo establecido en este título, constituyen el sector público andaluz:

a) Las instituciones y la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias administrativas.

b) Las agencias de régimen especial.

c) Las agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz, consorcios, fundaciones y demás entidades a que se refiere el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

d) Las universidades de titularidad pública competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En definitiva, será necesario tener clara esta tipología de entidades a la hora de redactar las normas.

d) Creación, constitución y entrada en funcionamiento de entidades de derecho público

Las normas de creación de las entidades de derecho público suelen distinguir entre la constitución efectiva de estas y su entrada en funcionamiento.

En el proceso de creación y funcionamiento se producen tres momentos: la creación (o autorización, en el caso, de las Agencias de Régimen Especial), por ley; la aprobación de sus Estatutos (que según el artículo 57.3 de la LAJA debe tener lugar y publicarse en el BOJA con carácter previo al inicio del funcionamiento efectivo de la entidad correspondiente), y el citado inicio de funcionamiento.

Por ello es preciso que las normas contengan estas previsiones, de manera que determinen en qué momento las competencias dejan de ser ejercidas por la Consejería a la que se encuentra adscrita la entidad y comienzan a ejercerse por esta.

Veamos el ejemplo de la Agencia Tributaria de Andalucía. La disposición final séptima de la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales, dispone:

Disposición final séptima. Constitución y puesta en funcionamiento de la Agencia.

16. La constitución efectiva y puesta en funcionamiento de la Agencia tendrán lugar en los términos que disponga su Estatuto, que será aprobado por el Consejo de Gobierno, mediante decreto, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Y la disposición final tercera del Decreto 324/2009, de 8 de septiembre, que aprueba sus Estatutos establece:

Disposición final tercera. Constitución efectiva de la Agencia Tributaria de Andalucía y ejercicio efectivo de las competencias y funciones atribuidas.

1. La constitución efectiva de la Agencia Tributaria de Andalucía tendrá lugar en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto.

2. La fecha de inicio del ejercicio efectivo de las competencias y funciones atribuidas a la Agencia Tributaria de Andalucía se determinará mediante Orden de la persona titular de la Consejería de Economía y Hacienda, que deberá dictarse en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

e) Administraciones Públicas Andaluzas

Con esta expresión, las normas pretenden referirse, de manera principal, a la Administración de la Junta de Andalucía y a las entidades locales andaluzas, evitando de esta manera la reiteración en la redacción de las normas.

Así, en vez de redactar “la Administración de la Junta de Andalucía, los Municipios y las Diputaciones” bastará con hacer referencia a las “Administraciones Públicas Andaluzas”.

Esta expresión ya se recoge en el Estatuto de Autonomía.

f) Municipios y Ayuntamientos; Diputaciones y Provincias

En ocasiones hemos hecho alguna salvedad respecto de la redacción de las normas cuando se ha empleado el término *Ayuntamientos* en vez del de *Municipios*.

La entidad local territorial es el municipio mientras que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración. Así se recoge en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Artículo 11.

1. El Municipio es la Entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización.

Artículo 19.

– El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

En consecuencia, cuando la norma pretenda referirse a la entidad territorial, deberá redactarse “municipio”, y cuando se refiera al órgano de gobierno, Ayuntamiento.

Así por ejemplo, cuando el artículo 25 LRBRL establece las competencias lo hace por referencia al municipio y no al Ayuntamiento.

Artículo 25.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

l) El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

[...]

Análoga consideración cabe hacer también respecto de los términos Provincia y Diputación (artículo 31 LRBRL).

En definitiva, no será correcto hacer referencia a que se delegan determinadas competencias en los Ayuntamientos, sino que a la hora de redactar la norma o acto debe indicarse que

se delegan en los municipios. En estos términos está redactada la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

g) Denominación de los órganos e instituciones

Debe ponerse especial cuidado cuando en las normas se citan los órganos e instituciones del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Ya vimos cómo las directrices dedican su Capítulo V, letra c), a las denominaciones oficiales.

Para emplear la correcta denominación de las instituciones de la Comunidad Autónoma es útil consultar el Estatuto de Autonomía.

Así, en el texto de las normas debe redactarse “Parlamento de Andalucía” (y no Parlamento Autonómico o Parlamento Andaluz) Defensor del Pueblo Andaluz (no Defensor del Pueblo de Andalucía); etc.

Por otro lado, la cita debe hacerse con la denominación oficial completa: por ejemplo, Consejo Consultivo de Andalucía (y no Consejo Consultivo).

11. UTILIZACIÓN DE CONCEPTOS GENÉRICOS Y DE DENOMINACIONES CONCRETAS

En la redacción de las normas debe extremarse el cuidado en las referencias que se hagan a las entidades y órganos en relación con la futura aplicación de las mismas.

Por ejemplo, supongamos que una determinada norma, a la hora de determinar su ámbito subjetivo de aplicación, enumera todas y cada una de las Agencias públicas empresariales existente en el momento de aprobación de la norma.

“La presente norma será de aplicación a... (nombre concreto de las Agencias existentes)”.

La redacción no ha contemplado su aplicación a aquellas Agencias que se constituyan con posterioridad, por lo que se pueden plantear dudas sobre esta cuestión.

En consecuencia, lo correcto sería que en la redacción del precepto se hiciera referencia al tipo de Agencia en general: las Agencias Públicas empresariales.

“La presente norma será de aplicación a las Agencias Públicas Empresariales”.

No obstante, puede ser deseo de la Administración que el precepto recoja la denominación de las Agencias existentes con objeto de destacar el sometimiento de las mismas a la nueva norma. En este caso, se puede optar por una redacción mixta que haga referencia al tipo de entidades y al nombre de las existentes.

Por ejemplo:

“La presente norma será de aplicación a... (nombres concretos de las Agencias existentes) y al resto de las Agencias públicas empresariales”.

12. DISTINCIÓN ENTRE REGLAMENTOS Y ACTOS. CONSECUENCIAS EN LA REDACCIÓN

Sabida es la distinta naturaleza que revisten las disposiciones y los actos administrativos.

Para determinar si nos encontramos ante una disposición o un acto suele acudir a la aplicación de una serie de criterios. Entre ellos destaca la naturaleza innovadora del ordenamiento jurídico que tienen las disposiciones de carácter general (modifican el ordenamiento jurídico) y su carácter general que lo hace susceptible de múltiples aplicaciones, lo que entronca con la diferencia que se contempla en la jurisprudencia entre acto ordenador (la disposición de carácter general) y acto ordenado (los actos).

Es importante tener presente la diferencia entre disposiciones y actos, dado el diferente régimen jurídico aplicable y, en consecuencia, su posible incidencia en la redacción.

En efecto, los órganos que pueden aprobar reglamentos y dictar actos son distintos, al igual que el procedimiento, los efectos, el régimen de revisión, etc.

En todo caso, las pautas para redactar una disposición de carácter general y un acto administrativo son distintas. Así, amén de la distinta estructura, no es correcto decir que los actos entran en vigor, sino que producen efectos, ni el texto podrá estar dividido en artículos sino en puntos, ni podrán derogar actos previos, sino dejarlos sin efecto.

Esta estructura formal distinta tiene también trascendencia porque en ocasiones, ante las dudas sobre si nos encontramos ante un acto o ante una disposición, la jurisprudencia ha acudido a examinar su apariencia exterior: si se estructuran en artículos, contienen previsiones sobre la entrada en vigor, etc.

13. LAS MODIFICACIONES DE LAS NORMAS

Quizás sea una de las cuestiones en las que mayor cuidado debe poner el redactor de las normas. Hay que tener en cuenta la norma en la que se va a insertar la modificación, de manera que esta se produzca de forma coherente con el resto de los preceptos de la misma. Especialmente, debe plantearse la posible coherencia con otros preceptos de la norma que en principio no se van a modificar, así como la aplicación de la norma modificada a situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la nueva ley o a procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la modificación.

14. MODIFICACIONES DE NORMAS ANTERIORES POR SIMPLE REFERENCIAS

A veces, la aprobación de una norma o su modificación afecta a una pluralidad indeterminada de normas que la preceden, por lo que al objeto de evitar la modificación expresa de todas y cada una de esas normas, se acude a introducir una norma interpretativa.

Se trata de supuestos en los que por ejemplo, se dicta una nueva norma nuclear del ordenamiento jurídico, a la que se remiten normas precedentes. Así ocurre con la disposición adicional única del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía:

Disposición adicional única. Adaptación de disposiciones.

Las remisiones realizadas por otras disposiciones a la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se entenderán efectuadas a los preceptos correspondientes del texto refundido que se aprueba.

Esta técnica también es válida para el cambio de denominación de determinadas instituciones jurídicas, órganos y entidades.

Así lo vemos, por ejemplo, en la disposición final primera de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía:

Disposición final primera. Modificación de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se modifica la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los siguientes términos:

a) Las referencias efectuadas en la considerada Ley a los “organismos” u “organismos autónomos” se entenderán hechas a las “agencias administrativas”.

b) Las referencias efectuadas en la considerada Ley a las “empresas” se entenderán hechas a las “agencias públicas empresariales” y a las “sociedades mercantiles del sector público andaluz”, según corresponda.

Y en la disposición adicional sexta de la Ley 3/2010:

Disposición adicional sexta. Licencia municipal de obras.

Desde la entrada en vigor del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, todas las menciones realizadas a la licencia comercial se entenderán hechas a la licencia municipal de obras.

TRANSPARENCIA Y TÉCNICA NORMATIVA

1. INTRODUCCIÓN

Vamos a dedicar el último bloque de este manual a la transparencia y la técnica normativa. Si hasta ahora hemos venido analizando el pasado y el presente, con la transparencia nos adentramos en el futuro.

La transparencia se encuentra implícita en todo sistema democrático. Como indica la Exposición de Motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

“La presente Ley tiene por objeto profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva. Esta no debe quedar reducida al mero ejercicio periódico del derecho de sufragio activo. Nuestro ordenamiento jurídico exige que se profundice en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca”.

La entrada en vigor de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como de la ley autonómica, justifica que exponamos la incidencia que tendrán en determinados aspectos que hemos tratado en este manual. Como expondremos a continuación, varias prescripciones de las normas sobre transparencia van a afectar, entre otras cuestiones, a la publicidad del procedimiento de elaboración de las normas.

2. LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley estatal 19/2013 tiene carácter básico en la mayoría de sus disposiciones.

Antes de abordar los concretos preceptos que reglan cuestiones relacionadas con la técnica normativa, conviene hacer una precisión, al objeto de situar adecuadamente dichos preceptos.

El título de la Ley parece distinguir, como instituciones distintas, entre transparencia y acceso a la información pública. No obstante, la propia Ley se encarga posteriormente de relativizar, cuando no de suprimir, esta presunta diferenciación entre transparencia y acceso a la información pública. Y lo hace en su parte articulada, mediante la rúbrica de su Título I, “*Transparencia de la actividad pública*”, en el que se regula tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información pública.

Diríase que ambas instituciones, publicidad activa y derecho de acceso, son las dos caras de una misma moneda: la manera de acceder a la información pública.

En consecuencia, publicidad activa de la información pública y acceso a la misma conforman la transparencia.

En la publicidad activa, la Administración toma la iniciativa, y publica de oficio determinada información. En el derecho de acceso, son los ciudadanos los que solicitan acceder a la información pública, ocupando la Administración una posición pasiva.

El artículo 7 de la Ley, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, establece la obligación de las Administraciones públicas de publicar determinada información que califica como de relevancia jurídica, entre la que se encuentra información relativa a los procedimientos de elaboración de las normas.

Artículo 7. Información de relevancia jurídica.

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Son las letras b), c) y d) las que de forma específica tratan cuestiones relacionadas con la elaboración de los textos normativos.

Por su parte, la disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, contempla un proceso de revisión y simplificación normativa, si bien referido exclusivamente a la Administración General del Estado.

3. LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ha abordado también cuestiones relacionadas con la técnica normativa, algunas de las cuales ya hemos avanzado en otras partes de este manual.

Llama la atención el propio título de la Ley, Transparencia Pública de Andalucía, en contraste con el título de la Ley estatal. Esto se debe a que el legislador andaluz considera, como hemos señalado en el anterior apartado, que publicidad activa y acceso a la información conforman lo que es la transparencia.

Así se indica en su artículo 1:

“Artículo 1. Objeto.

La presente Ley tiene por objeto la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso, como instrumento para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos, promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena”.

La proposición no de ley relativa a las medidas legislativas sobre la transparencia, aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 27 de febrero de 2013, instaba al Consejo de Gobierno a que, a partir de los requerimientos establecidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, la futura ley andaluza de transparencia fuera un referente en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Fiel a este mandato, la Ley de Transparencia Pública de Andalucía ha tratado de profundizar en las obligaciones de transparencia, incorporando igualmente una serie de previsiones tendentes a la mejora de la calidad de las normas.

El artículo principal es el artículo 13, relativo a la información de relevancia jurídica:

Artículo 13. Información de relevancia jurídica.

1. Las administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.

c) Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

En el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

f) Relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación.

2. La Administración de la Junta de Andalucía mantendrá permanentemente actualizada y a disposición de la ciudadanía la normativa vigente de la Comunidad Autónoma.

3. La Administración de la Junta de Andalucía publicará una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Centrándonos en aquellos aspectos más relacionados con la técnica normativa, la Ley andaluza establece, en comparación con regulación básica estatal, una mayor publicidad de los textos normativos durante su tramitación. La Ley estatal dispone que se publiquen los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos una vez que se solicite el informe del órgano consultivo (en nuestro caso, el Consejo Consultivo de Andalucía). Se trata pues de una sola publicación del texto de la norma.

Por su parte, la norma andaluza establece que se publique el texto de las normas en varios momentos sucesivos en el tiempo:

a) Normas con rango de ley.

- Los anteproyectos de ley, tras su conocimiento inicial por el Consejo de Gobierno.
- Los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos cuando se solicite, en su caso, el informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, y tras solicitar el informe del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Y finalmente, los proyectos de ley, tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.

b) Normas reglamentarias.

En cuanto a los proyectos de reglamentos, se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública.

También se publicarán cuando se solicite, en su caso, el informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, y el informe del Consejo Consultivo de Andalucía.

Con ello, la norma andaluza pretende, en aras de la transparencia, poner al alcance de los ciudadanos los cambios que puede sufrir el texto de la normativa que se proyecta aprobar a lo largo de su tramitación.

Conviene precisar que la publicidad activa se lleva a cabo a través del Portal de la Junta de Andalucía (artículo 18.1). Esta publicidad no es sustitutiva de la que haya que realizar en cumplimiento de la normativa que resulte de aplicación, es decir, que no sustituye, por ejemplo, a la publicidad que haya que realizar a través del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Otras cuestiones que contempla la norma andaluza como aportación a una mayor transparencia son la publicación de:

- Una relación actualizada de las normas que se estén tramitando.
- La normativa vigente actualizada de la Comunidad Autónoma.
- Una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunidad Autónoma.
- En el apartado de la información institucional, se prevé la publicación, aparte de la normativa que sea de aplicación a la entidad como establece la norma básica estatal, de los estatutos y normas de organización y funcionamiento de los entes instrumentales.

Ya en las disposiciones de la parte final se contemplan otras cuestiones relacionadas con la técnica normativa.

La disposición adicional primera establece un proceso de revisión y simplificación administrativa para las administraciones públicas andaluzas, proceso que la norma estatal solo establecía para la Administración General del Estado, como hemos señalado.

Mayor interés tiene para los temas que estamos abordando en el presente manual, la disposición adicional segunda, en cuya virtud:

“Disposición adicional segunda. Mejora de la calidad de regulación.

En el marco de lo dispuesto en el Capítulo I del Título I de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se realizarán las siguientes actuaciones:

a) Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se regulará, como trámite preceptivo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones de carácter general, una memoria de análisis de impacto normativo.

b) Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, se aprobarán unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma”.

Se contempla en primer lugar la regulación por Decreto del Consejo de Gobierno de la memoria de análisis de impacto normativo. Esta memoria responde a la necesidad de dotar de mayor racionalidad a los textos normativos y es fruto de lo dispuesto en el artículo 7.d) de la Ley estatal.

Recordemos que ese precepto prevé que se publiquen las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, y en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Aquí nos encontramos con un supuesto de incorrecta técnica normativa. Según la disposición final octava, este apartado tiene carácter básico. Sin embargo establece la publicación de una memoria que está regulada por una norma estatal que carece de dicho carácter básico.

El Real Decreto 1083/2009 contiene una serie de previsiones, como parte del contenido del informe, tendentes a la mejora de la calidad de las normas y a racionalizar el ordenamiento jurídico, como el apartado relativo al contenido y análisis jurídico, en el que se incluirá un listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva norma; y el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. Por otro lado, se trata de un documento que ha de ser actualizado con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del proceso de tramitación.

En segundo lugar se prevé que el Consejo de Gobierno apruebe unas instrucciones de técnica normativa con el fin de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma. Con ello se pondría fin a la aplicación de las Directrices de técnica normativa estatales.

4. ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA TRANSPARENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Para acabar este apartado debemos hacer referencia al Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 23 de diciembre, que, en palabras de su parte expositiva, implementa anticipadamente medidas de transparencia.

En la medida en que en el procedimiento de elaboración de las normas interviene el Consejo de Gobierno, los textos normativos y los documentos que constan en el procedimiento se ven afectados por las medidas de transparencia que contempla este Acuerdo.

El Acuerdo dispone en su punto primero que los órdenes del día de las reuniones del Consejo de Gobierno, los documentos integrantes de los expedientes de los asuntos aprobados y los acuerdos adoptados serán públicos en los términos previstos en el propio Acuerdo.

Dado que el Consejo de Gobierno interviene, como hemos visto en otra parte del presente manual, en el procedimiento de elaboración de las normas, la ciudadanía podrá conocer cuándo van incluidos en el orden del día, qué acuerdo se adopta y los documentos que integran el expediente que el órgano competente haya elevado al Consejo de Gobierno y hayan servido para fundamentar su decisión.

Distingue el Acuerdo, por obvias razones temporales, entre la publicidad de los órdenes del día y la publicidad de los acuerdos y documentos.

El día anterior a la celebración de las reuniones del Consejo de Gobierno, estarán disponibles los órdenes del día de las mismas a través del portal web <http://www.juntadeandalucia.es>.

El texto de los acuerdos adoptados y los documentos que correspondan se publicarán en el portal web de la Junta de Andalucía indicado anteriormente en un plazo no superior a tres días desde la celebración de la reunión.

En consecuencia, cuando se inicia la tramitación de un anteproyecto de ley, el Acuerdo del Consejo de Gobierno y el texto inicial de la norma son accesibles. Igualmente lo serán junto con los documentos elevados al Consejo de Gobierno, cuando se aprueben.

En cuanto a las disposiciones de carácter general, tanto el texto de la norma como los documentos serán accesibles.

Se preocupa el Acuerdo de clarificar que la publicidad prevista en el mismo lo es a los solos efectos de su conocimiento de la ciudadanía. Como indica su parte expositiva, unas medidas como estas no pueden menoscabar el cumplimiento y efectividad de las disposiciones vigentes que regulan la notificación y publicación de los actos y disposiciones, por lo que su alcance debe entenderse en todo caso como un complemento no sustitutivo de esas obligaciones.

El punto octavo, y bajo la rúbrica “naturaleza de la publicidad” dispone que la publicidad prevista en el Acuerdo tiene por objeto facilitar el conocimiento por la ciudadanía de los asuntos que les atañen y de los fundamentos que se han tenido en cuenta para adoptarlos en cumplimiento del principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos. En consecuencia no producirá efectos jurídicos ni sustituirá las obligaciones legales respecto a la notificación y publicación de los actos y disposiciones.

TEXTOS

TEXTOS

1. Redacción de disposiciones:

- 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 157
- Acuerdo de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, por la que se da publicidad a la Instrucción, para evitar el uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía 191

2. Procedimiento de elaboración de disposiciones:

- Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (extracto) 195
- Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 199
- Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno 207
- Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera 211
- Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género 217

3. Transparencia y técnica normativa:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (extracto) 221

- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (extracto) 223
- Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 225

**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

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 ó 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 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 entraría 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 qué consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecorrido 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 artículo 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 artículo 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 “FJ” o “FFJJ” 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 un 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 conteni-

do, 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); perifrasis 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.

ACUERDO DE 16 DE MARZO DE 2005, DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS, POR EL QUE SE DA PUBLICIDAD A LA INSTRUCCIÓN PARA EVITAR EL USO SEXISTA DEL LENGUAJE EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

En el marco de la transversalidad de género a la que la Administración de la Junta de Andalucía viene obligada por la normativa comunitaria, la Comisión General de Viceconsejeros ha decidido elaborar una Instrucción cuyo objetivo principal es servir de herramienta de trabajo y de guía en la redacción de las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía. Dada la necesidad de que llegue a conocimiento de todo el personal interesado en la materia, se acuerda dar publicidad a la misma.

Sevilla, 16 de marzo de 2005

EL CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA

INSTRUCCIÓN DE 16 DE MARZO DE 2005, DE LA COMISIÓN GENERAL DE VICECONSEJEROS, PARA EVITAR UN USO SEXISTA DEL LENGUAJE EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

La Comisión General de Viceconsejeros, asume como deber propio el de velar por la adecuada redacción de las Disposiciones Generales.

Considera asimismo que es su obligación promover la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto mandato constitucional y principio fundamental de la Unión Europea, y teniendo en cuenta el papel fundamental de la lengua en la formación de la identidad social de la persona, así como la influencia negativa que en el contexto social de hoy tiene un uso discriminatorio del lenguaje, es por lo que se recogen y sistematizan en la presente instrucción una serie de recursos, que siendo plenamente correctos desde el punto de vista lingüístico dan un tratamiento igualitario a ambos sexos en la redacción de disposiciones de carácter general, evitando toda posible confusión o ambigüedad. Al tiempo se incluyen una serie de reglas de estilo cuyo seguimiento repercutirá en la mayor claridad técnica de las normas.

En desarrollo de cuanto antecede, de conformidad con lo dispuesto en el Recomendación nº 90 (4) del Consejo de Europa, adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de febrero

de 1990, para la eliminación del sexismo de la lengua, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía, de 21 de julio de 1983, esta Comisión General de Viceconsejeros establece que en la elaboración de los anteproyectos de leyes, y los proyectos y borradores de decretos serán de aplicación las siguientes reglas:

I. Regla de Inversión.

En la redacción de los distintos textos normativos, habrá de evitarse el uso sexista del lenguaje, en cuanto discriminatorio.

Para comprobar si un texto incurre en sexismo lingüístico se aplicará la regla de inversión, consistente en sustituir la palabra dudosa por su correspondiente de género opuesto. Si la frase resulta inadecuada, es que el enunciado primero es sexista, debiendo en consecuencia ser cambiado.

II. Reglas para evitar el uso del masculino genérico.

Tratándose ésta de una forma correcta desde el punto de vista lingüístico en orden a la designación de ambos sexos, en el contexto social de hoy, el uso abusivo de dicha fórmula obstaculiza el pleno establecimiento de la igualdad entre hombres y mujeres.

Es por ello que, puesto que el sistema lingüístico español ofrece posibilidades para evitar el sexismo en el lenguaje, se deberán utilizar dichos recursos lingüísticos, alternándolos de forma razonable y según su contexto.

1. Utilización de sustantivos genéricos o colectivos para englobar a ambos sexos. Se trata de un buen número de sustantivos, que con independencia de que tengan género gramatical femenino o masculino, hacen referencia tanto a hombres como a mujeres. Su uso es preferible, siempre que sea posible, a la utilización del masculino genérico.

Tal es el caso de *ciudadanía, funcionariado o alumnado*.

2. Puede asimismo en ocasiones sustituirse el masculino genérico por perífrasis del tipo población andaluza en lugar de andaluces, *personas discapacitadas* en lugar de discapacitados, o *comunidad escolar* en lugar de profesores y alumnos.

3. También es posible evitar la recurrencia al masculino genérico, omitiendo la referencia directa al sexo del sujeto en la construcción gramatical, siempre y cuando este sea claro no creando ningún tipo de ambigüedad. Así mediante:

a) El empleo de estructuras verbales con “se” impersonal:

Ejemplo: “*Se beneficiaran de estas ayudas...*” en lugar de “Serán beneficiarios y beneficiarias de estas ayudas...”.

b) Mediante la utilización de infinitivos y gerundios.

Ejemplo: “*Es necesario haber prestado caución o fianza*”, en lugar de “Es necesario que el contratista haya prestado caución o fianza...”.

4. En el caso de sustantivos de una única determinación para ambos sexos, en los que el artículo asume la función de determinar el género, como es el caso de adquirente, solicitante o recurrente, se puede:

- a) Omitir el artículo en determinados contextos: “*Solicitantes de la plaza...*”.
- b) Usar un pronombre: “*Quien solicite la plaza...*”.
- c) Sustituir por un determinante con marca de género: “*Cada solicitante de la plaza*”.

5. Se utilizarán asimismo en los supuestos en los que sea posible, construcciones metonímicas, aludiendo al cargo, profesión, oficio o titulación con preferencia a la designación de la persona que los desempeñe o posea.

Vgr. *Jefatura* en lugar de los *jefes*.

Vgr. *Vicepresidencia* en lugar de los *vicepresidentes*.

6. Por último, en el caso de que se emplee el masculino genérico, y para hacer más variados los textos, se podrá asimismo recurrir al uso de aposiciones explicativas, que clarifiquen que en dicho caso su uso responde a su función genérica.

Vgr. “El objetivo es proporcionar a los jóvenes, *de uno y otro sexo*, una formación integral”.

7. Solo en el supuesto de que no sea posible jurídica o técnicamente el empleo de las estrategias anteriores se utilizará el masculino genérico.

III. Reglas específicas en el supuesto de órganos de la Administración

1. Tanto en la fórmula de promulgación de los decretos, como en las habilitaciones normativas, se citará el cargo en su correspondiente género femenino o masculino en función de la persona que en dicho momento lo esté desempeñando.

2. En todos los demás supuestos en los que se hace patente la vocación de permanencia de la norma, la designación se hará al órgano administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley del Gobierno y Administración. Ello no obstante, deberá hacerse uso de la estrategia de la duplicación en los concretos supuestos de “Consejeros y Consejeras” y “Delegados y Delegadas”.

3. Cuando se proceda a la designación de miembros de órganos colegiados, se procurará el uso de construcciones metonímicas, evitando al tiempo que el artículo acompañe al cargo o representación, a los efectos de no designar sexo.

IV. Normas de estilo

1. Se evitará en lo posible la estrategia de la duplicación, así como las dobles concordancias en cuando al género en artículos, sustantivos y adjetivos.

Así, frente a “Los veterinarios colegiados y las veterinarias colegiadas serán los o las que determinen...” resulta más correcto: “*Los veterinarios y veterinarias colegiados serán los que determinen...*”.

2. No obstante, en el caso de que sea imprescindible utilizar tales desdoblamientos, el orden de su utilización será distinto.

3. No deberán ser utilizados signos de barras o arrobas para designar masculinos y femeninos.

**LEY 6/2006, DE 24 DE OCTUBRE, DEL GOBIERNO DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

**TÍTULO VI
DEL RÉGIMEN DE LAS FUNCIONES Y ACTOS DEL GOBIERNO**

**CAPÍTULO I
Del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria**

Artículo 43. De la iniciativa legislativa.

1. El Consejo de Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el Estatuto de Autonomía mediante la aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Parlamento de Andalucía.

2. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por una memoria justificativa, los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, la memoria sobre impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, y, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

3. La Consejería proponente elevará el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno, a fin de que este lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

4. En todo caso, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes. Finalmente, se solicitará dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

5. Cuando un anteproyecto de ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización del trámite de audiencia en los términos previstos en la letra c) del apartado 1 del artículo 45 de la presente Ley. No obstante, el Consejo de Gobierno decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente.

6. Una vez cumplidos los trámites a que se refieren los apartados anteriores, la persona titular de la Consejería proponente someterá el anteproyecto de ley de nuevo al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Parlamento de Andalucía, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.

7. Cuando el Consejo de Gobierno declare la urgencia en la tramitación de un anteproyecto de ley, solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalu-

cía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.

Artículo 44. Potestad reglamentaria.

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.

2. Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

3. Los reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y de jerarquía normativa:

1.º Disposiciones aprobadas por la Presidencia de la Junta de Andalucía o por el Consejo de Gobierno.

2.º Disposiciones aprobadas por las personas titulares de las Consejerías.

4. Ningún reglamento podrá vulnerar la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las leyes u otras disposiciones normativas de rango o jerarquía superiores que resulten aplicables, ni podrá regular materias reservadas a la ley.

5. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado.

Artículo 45. Procedimiento de elaboración de los reglamentos.

1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquel, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, una memoria sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo, y, cuando proceda, una valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición.

c) Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será

debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.

Asimismo, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente.

El trámite de audiencia y de información pública podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Solo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo habrán de explicitarse, lo exijan.

d) No será necesario el trámite de audiencia previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en la letra b).

e) El trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.

f) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto.

2. En todo caso, los proyectos de reglamentos deberán ser informados por la Secretaría General Técnica respectiva, por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes. Finalmente, será solicitado, en los casos que proceda, el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

3. La entrada en vigor de los reglamentos requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

CAPÍTULO II

De la forma de las decisiones

Artículo 46. Forma de las disposiciones y resoluciones de la Presidencia, de las Vicepresidencias y Consejerías, y del Consejo de Gobierno.

Las decisiones de los órganos regulados en esta Ley revisten las formas siguientes:

1. Decretos de la Presidencia: son las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida a la Presidencia de la Junta de Andalucía. Estos decretos llevarán exclusivamente la firma del Presidente o de la Presidenta de la Junta de Andalucía.

2. Decretos acordados en Consejo de Gobierno: son las decisiones que aprueben normas reglamentarias de este y las resoluciones que deben adoptar dicha forma jurídica. Estos

decretos llevarán la firma de la persona titular de la Presidencia y de la Consejería proponente. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente o de la Presidenta los firmará la persona titular de la Consejería competente en materia de Presidencia de la Junta de Andalucía.

3. Acuerdos del Consejo de Gobierno: son las decisiones de dicho órgano que no deban adoptar la forma de decreto. Estos acuerdos irán firmados conforme a los criterios recogidos en el número anterior.

4. Órdenes de las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías: son las disposiciones y resoluciones de tales órganos. Las órdenes irán firmadas por la persona titular del órgano. Cuando afecten a más de un órgano, serán firmadas conjuntamente por las personas titulares de todos ellos.

**ACUERDO DE 22 DE OCTUBRE DE 2002, DEL CONSEJO DE
GOBIERNO, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS INSTRUCCIONES
SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE
ANTEPROYECTOS DE LEY Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS
COMPETENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE
ANDALUCÍA**

La eficacia de la acción administrativa tiene su principal manifestación en la capacidad de respuesta a los problemas y situaciones que se plantean en cada momento en nuestra sociedad. El ciudadano exige de sus gobernantes actuaciones que, si bien sean meditadas y racionales, sean ágiles en la forma de llevarse a cabo ya que de otra manera podría perderse la razón misma de esa actuación. Es cierto que la complejidad social de nuestros días obliga aún más si cabe a la reflexión serena y ordenada en cualquier acción gubernamental. Pero llevada a cabo esa reflexión y adoptada una decisión política, su materialización ha de ser lo más inmediata posible, so pena, como se decía, de perder su fin. Los medios y procesos de gestión que existen en la actualidad cobran así en la Administración pública un papel de primer orden, pues deben servir para garantizar el cumplimiento de los objetivos políticos.

Las modificaciones normativas realizadas y la experiencia acumulada en los últimos años aconsejan establecer directrices comunes para todos los órganos implicados en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias.

En virtud, a propuesta de la Consejera de Justicia y Administración Pública conforme al Decreto 1/2000, de 16 de mayo, con Informe de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa en su reunión del día 4 de octubre de 2002 y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 22 de Octubre de 2002 se adopta el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. Aprobación de las Instrucciones.

Se aprueban las Instrucciones para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que figuran como anexo al presente Acuerdo.

SEGUNDO. Ámbito de aplicación.

Las Instrucciones a que se refiere el punto anterior serán de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía en la tramitación de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

TERCERO. Aplicación de las Instrucciones.

Cualquier cuestión que se suscite respecto a la aplicación de las Instrucciones que se aprueban mediante el presente Acuerdo se someterá a la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa.

CUARTO. Anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias en tramitación.

Las Instrucciones a que se refiere el punto primero no serán de aplicación a los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias cuyo Acuerdo de inicio se hubiera dictado con anterioridad a la fecha de adopción del presente Acuerdo, rigiéndose por la normativa que sea de aplicación.

QUINTO. Habilitación.

Se faculta al titular de la Consejería de Justicia y Administración Pública para el desarrollo, ejecución y adaptación de lo previsto en el presente Acuerdo.

SEXTO. Efectos.

Este Acuerdo surtirá efectos a partir de la fecha de adopción, sin perjuicio de su comunicación a las Consejerías y Organismos de la Administración de la Junta de Andalucía,

Sevilla, a 22 de octubre de 2002

MANUEL CHAVEZ GONZÁLEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

CARMEN HERMOSÍN BONO
Consejera de Justicia y Administración Públicas

ANEXO

Instrucciones para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

PRIMERA. Criterios para la redacción de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Para la redacción de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía será de aplicación la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se

establecen criterios para la redacción de los proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

SEGUNDA. Comunicaciones entre órganos y organismos adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía.

Con objeto de agilizar la tramitación de los anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las remisiones que se deban efectuar tanto del texto a órganos y organismos adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía como de los correspondientes informes, consultas o dictámenes de estos últimos, se realizarán mediante fax o correo electrónico, con acuse de recibo, sin perjuicio de que deban constar en los mismos los datos necesarios de autoría, identificación y autenticidad. Estos documentos reproducidos tendrán validez como documento original y formarán parte del expediente correspondiente.

Por la Secretaría General para la Administración Pública, previo informe de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa, se establecerán las instrucciones oportunas que permitan la correcta aplicación de lo dispuesta en el párrafo anterior.

TERCERA. Procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

1. Iniciación.

1.1. Competencia.

Corresponde al Centro Directivo competente, la iniciación del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley o disposición reglamentaria competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa realización de los estudios y consultas pertinentes.

Si la materia a regular afectase a más de un Centro Directivo de la Consejería, el que asuma la iniciación dará traslado de la anterior documentación al o a los Centros Directivos correspondientes, y elevará la propuesta, en la que figurará la conformidad de estos últimos, junto con el expediente completo al titular de la Viceconsejería, al que corresponderá acordar la iniciación del procedimiento y efectuar los subsiguientes trámites, salvo delegación expresa en alguno de los Centros Directivos afectados.

Si la disposición afectase a más de una Consejería, la que asuma la iniciación dará traslado del texto a la Consejería o Consejerías correspondientes a fin de recabar su conformidad.

La iniciación se producirá en virtud del correspondiente Acuerdo de inicio, una vez elaborados los documentos que se relacionan en el siguiente apartado.

El Acuerdo de inicio se dictará por el titular del Centro Directivo o Viceconsejería, en su caso, y en él deberá constar la conformidad del titular de la Consejería.

1.2. Documentación.

Al Acuerdo de inicio se unirán los siguientes documentos:

a) *Texto de la disposición, que se denominará anteproyecto de ley o proyecto de decreto, según corresponda.*

El texto habrá de estar suficientemente elaborado a fin de evitar modificaciones sustanciales durante su tramitación que puedan suponer la necesidad de reiterar trámites de informes, consultas o dictámenes.

b) *Memoria económica, que deberá ser estimativa del coste dimanante de la misma.*

En la memoria económica habrán de ponerse de manifiesto detalladamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer las repercusiones presupuestarias, no pudiendo comportar crecimiento del gasto público si no se proponen al mismo tiempo los recursos adicionales necesarios debidamente cuantificados. Cuando no suponga incremento de gastos ni disminución de ingresos se hará constar así en la citada memoria.

c) *Memoria justificativa, que se referirá al contenido global de la disposición.*

Esta memoria incluirá el calendario previsto para la tramitación, con indicación de las fases y plazos, que se irá completando con las fechas de realización a lo largo de su tramitación, así como informe sobre la necesidad y oportunidad de dicha disposición y de la iniciación del procedimiento. En su caso, la Memoria contendrá expresión razonada de la especial urgencia del Anteproyecto.

d) *Estudios, consultas y otras actuaciones previas.*

Entre los mismos se incluirán, en su caso, las actas y certificaciones dimanantes de negociaciones con organizaciones representativas de intereses sociales.

e) *Decisión, en su caso, sobre el alcance y extensión de la necesidad de conceder audiencia a los ciudadanos.*

Esta decisión habrá de ser debidamente motivada, y en ella se concretarán, en caso de hacerse a través de sus representantes, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley a las que dará el trámite de audiencia. También habrá de ser motivada la omisión de dicho trámite, en su caso, cuando por graves razones de interés público se acuerde.

f) *En el supuesto de anteproyectos de ley, propuesta al Consejo de Gobierno sobre las consultas, dictámenes e informes que se estimen convenientes.*

g) En el supuesto de proyectos de disposiciones que afecten a más de una Consejería, escrito de conformidad expresa de dichas Consejerías.

Toda la documentación original o autenticada que vaya al Gobierno, deberá obrar en el órgano que dicte el Acuerdo de inicio, o en su caso, en el que conforme a lo establecido anteriormente se delegue su tramitación, el cual será responsable de su custodia.

2. Instrucción.

2.1. Anteproyectos de ley: presentación al Consejo de Gobierno.

El anteproyecto de ley será remitido por el titular de la Consejería al Consejo de Gobierno, a través de su Secretariado, en el plazo de tres días siguientes al Acuerdo de inicio, a fin de que el Consejo 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.

Por razones de urgencia el Consejo de Gobierno podrá decidir que solo se realicen los trámites que tengan carácter preceptivo.

2.2. Trámite de audiencia e información pública.

Cuando la disposición afectare a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen y representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

No será necesario dicho trámite cuando las organizaciones o asociaciones hubieren participado mediante informes o consultas en el proceso de elaboración.

La comunicación concediendo el trámite de audiencia se remitirá simultáneamente a la solicitud de otros informes, dictámenes y consultas a que se refiere el siguiente punto 2.3.

El plazo para el trámite de audiencia será de quince días salvo que se establezca uno abreviado cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

2.3. Otros informes, dictámenes y consultas.

En el plazo de los tres días siguientes contados desde la reunión del Consejo de Gobierno, para el supuesto de anteproyectos de ley, o desde la fecha del Acuerdo de inicio en los proyectos de disposiciones reglamentarias, el Centro Directivo responsable de la tramitación remitirá el texto simultáneamente para informe, dictamen o consulta a todos los órga-

nos, organismos y entidades que así establezcan las disposiciones vigentes y en el supuesto de anteproyectos de ley, además, a los que así haya determinado el Consejo de Gobierno.

No se comprenderán en el presente trámite los informes y dictámenes exigibles de la Secretaría General Técnica, y, en su caso, del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, del Consejo Consultivo de Andalucía y del Consejo Económico y Social de Andalucía.

En la correspondiente comunicación, simultánea y por una sola vez, se hará constar que el informe, dictamen o consulta habrá de ser remitido en el plazo improrrogable de diez días, salvo los supuestos en que la normativa específica estableciere plazo distinto.

Las modificaciones que hayan de incorporarse al texto se realizarán en los quince días siguientes a la expiración del último plazo de los establecidos para remisión de informes, dictámenes o consultas a que se refiere este punto y el 2.2 anterior.

En particular, se incluyen en este trámite los informes, cuando procedan, de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública.

Los informes a emitir por las referidas Consejerías se efectuarán a través de sus órganos competentes, de manera que la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía y Hacienda informará el anteproyecto de ley o proyecto de decreto cuando suponga incremento del gasto o disminución de ingresos; y la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios, de la Consejería de Justicia y Administración Pública, cuando la norma afecte a materias relacionadas con la organización administrativa, inspección de servicios o procedimientos administrativos.

En todo caso habrá de remitirse junto al texto del anteproyecto de ley o proyecto de decreto las memorias a que se refieren los apartados b) y c) del punto 1.2.

Cuando el anteproyecto de ley o proyecto de decreto afecte a régimen de personal, habrá de emitir informe la Secretaría General para la Administración Pública.

2.4. Informe de la Secretaría General Técnica.

En el plazo de los tres días siguientes a la modificación del texto, en su caso, el Centro Directivo responsable de la tramitación lo remitirá junto con el expediente a la Secretaría General Técnica interesando el preceptivo informe.

La Secretaría General Técnica habrá de remitir informe en el plazo improrrogable de diez días, el cual deberá ser suscrito por el titular del órgano o constar la conformidad del mismo.

El Centro Directivo responsable de la tramitación, en el plazo de cinco días desde la recepción de este informe, realizará, en su caso, las modificaciones al texto que estime oportunas.

2.5. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Dentro de los tres días siguientes a la modificación del texto, en su caso, el órgano responsable de la tramitación de la norma, remitirá el texto acompañado a la memoria y de los informes jurídicos que obren en el expediente para informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, conforme al artículo 78.2 del Reglamento aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre.

Dicho informe será remitido en el plazo improrrogable de diez días. Las modificaciones al texto que sea preciso efectuar se realizarán en los cinco días siguientes a su recepción.

2.6. Informe del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Cuando el órgano competente, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2001, decida el sometimiento a informe del Consejo Económico y Social de Andalucía, el órgano responsable de la tramitación lo remitirá a dicho Consejo en el plazo de los tres días siguientes a la modificación del texto a que se refiere el punto anterior.

Dicho informe será remitido en el plazo máximo de veinte días, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 6 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Las modificaciones al texto que sea preciso efectuar se realizarán en los cinco días siguientes a la recepción del citado informe.

2.7. Tramitación en Comisión General de Viceconsejeros.

Al respecto se estará a lo dispuesto en las Instrucciones aprobadas por la Comisión General de Viceconsejeros, de 14 de junio de 2000, sobre Tramitación de Asuntos por el Consejo de Gobierno y de la Comisión General de Viceconsejeros.

2.8. Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

En los anteproyectos de ley y, cuando proceda, en los proyectos de decreto, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, tras la reunión de la Comisión General de Viceconsejeros que acuerde la remisión del proyecto de norma al Consejo Consultivo de Andalucía, de conformidad con lo previsto en la Circular de 22 de marzo de 1995 de la Consejería de la Presidencia, en el plazo máximo de los tres días siguientes a su celebración, por el titular de la Consejería competente, se remitirá la solicitud de dictamen a dicho órgano superior consultivo, junto con el anteproyecto de ley o proyecto de decreto, el expediente completo y certificación del Acuerdo de la Comisión General de Viceconsejeros relativo a la petición del dictamen.

El Centro Directivo competente para la tramitación velará por que en el expediente que se remita al Consejo se incluya relación de las diversas modificaciones operadas en el texto a lo largo de su tramitación, decisión sobre el procedimiento escogido para la cumplimentación del trámite de audiencia e información pública, así como la valoración de las observaciones y recomendaciones recibidas.

Una vez dictaminado el anteproyecto de ley o proyecto de decreto por el Consejo Consultivo, se realizarán, en su caso, las modificaciones que procedan en el plazo de cinco días siguientes a la recepción del citado dictamen.

3. Aprobación.

La Consejería competente remitirá a la Comisión General de Viceconsejeros el texto resultante junto con el dictamen del Consejo Consultivo, en el plazo de los ocho días siguientes a la recepción del mencionado dictamen.

La Comisión General de Viceconsejeros acordará lo procedente, elevando al Consejo de Gobierno el anteproyecto de ley o proyecto de decreto, para su aprobación si procede.

Aprobado el anteproyecto de ley por el Consejo de Gobierno acordará su remisión al Parlamento de Andalucía como proyecto de ley.

En el supuesto de tratarse de proyecto de decreto, el Consejo de Gobierno, en su caso, lo aprobará oído o de acuerdo con el Consejo Consultivo, y acordará su remisión al Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su publicación.

CUARTA. Seguimiento de la elaboración de las normas.

A fin de disponer de información completa acerca de la tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de decreto, los Centros Directivos responsables de la misma cumplimentarán la ficha cuyo modelo se inserta a continuación, copia de la cual se remitirá al Secretario del Consejo de Gobierno cuando se envíe el expediente para su aprobación.

**DECRETO 103/2005, DE 19 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL
INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA
INFANCIA EN LOS PROYECTOS DE LEY Y REGLAMENTOS QUE
APRUEBE EL CONSEJO DE GOBIERNO.**

El artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas contiene una serie de previsiones en materia de los derechos de los niños y niñas. En concreto, exige que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno tengan en cuenta de forma efectiva los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, que España ha suscrito. A este fin, se deberá emitir un informe de evaluación del impacto por razón de los derechos de la infancia del contenido de dichas normas.

Según el artículo 4 de la citada Convención, los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

También la Unión Europea exige, siguiendo las directrices de la Convención de los Derechos del Niño, que todas las directivas y propuestas existentes de la UE y los Estados miembros, sus políticas y programas deberán estar sujetas al análisis del impacto de éstas sobre los niños y niñas, para averiguar sus implicaciones potenciales sobre ellos, desde la perspectiva de las obligaciones de los Estados.

Justamente a la demanda de la Convención y de los criterios exigidos por la Unión Europea responde el mandato legal establecido en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, que instaura el análisis de la perspectiva de los derechos de los niños y niñas andaluces en la definición del conjunto de las políticas públicas, operando como elemento de transversalidad que asegure el respeto en Andalucía de la Convención de los Derechos de los Niños de 1989.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en orden a las competencias exclusivas que el artículo 13.23 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, le atribuye en materia de instituciones públicas de protección y tutela de menores respetando la legislación civil, penal y penitenciaria, en relación con la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, dispone de la capacidad normativa necesaria para la elaboración de la presente disposición reglamentaria. Asimismo, habría que señalar que Andalucía es la primera Comunidad Autónoma que establece legalmente el análisis de la perspectiva de los derechos de los niños y niñas en la definición y programación de sus políticas públicas, situándonos en este sentido en abanderados de los derechos de la infancia en el contexto europeo.

El Consejo de Europa en su Recomendación 1286 (1996), de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre una estrategia europea para los niños, de 24 de enero de 1996, reconoce que los derechos de los niños y las niñas están lejos de ser una realidad en la mayoría de los países europeos. La estrategia hace una referencia específica a la necesidad de una mayor igualdad entre los adultos y menores de dieciocho años, y recomienda a los gobiernos que adopten un marco estratégico de trabajo basado en evitar los fallos existentes para asegurar que a los niños y niñas se les considere constantemente.

De común, los niños y niñas, como sujetos de derecho no siempre han sido tenidos en cuenta en la planificación jurídica de las actuaciones públicas, respondiendo a esta necesidad la emisión del informe de análisis del enfoque de los derechos de la infancia.

En su virtud, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 26.5 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta de la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 19 de abril de 2005,

DISPONGO

Artículo 1. Objeto.

1. El objeto del presente Decreto es regular el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

2. La finalidad de este informe será garantizar la legalidad, acierto e incidencia de los proyectos de ley y reglamentos, cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, en orden al pleno respeto de los derechos de los niños y las niñas, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

El cumplimiento de lo dispuesto en la presente norma será de obligado cumplimiento en la tramitación de todos los proyectos de ley y reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno y que sean susceptibles de repercutir sobre los derechos de los niños y las niñas.

Artículo 3. Objetivo general del enfoque de los derechos de la infancia.

El objetivo de dar un enfoque basado en los derechos de los niños y las niñas al desarrollo normativo de las políticas públicas andaluzas, es mejorar la situación de aquellos,

de modo que puedan gozar plenamente de sus derechos y construir una sociedad que los reconozca y respete.

Artículo 4. Tramitación del Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia.

1. Cuando la materia objeto de regulación repercuta sobre los derechos de los niños y niñas, así como sobre las actuaciones públicas y privadas relativas a la atención a la infancia, el Centro Directivo competente para la iniciación de un procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate deberá solicitar el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia.

De no considerarse susceptible de repercutir sobre los derechos de los niños y niñas dicho proyecto, por el propio centro directivo que lo inste, lo hará constar en su tramitación.

2. Al acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición se acompañará la solicitud del informe así como una memoria que ponga de manifiesto cómo afecta la aplicación de la norma a los menores de edad, cualquiera que sea esa repercusión, y que permita evaluar al Centro Directivo competente si se ha dado un enfoque basado en los derechos del niño al contenido de dicha norma.

3. La solicitud que se remita al órgano competente para evacuar el informe se acompañará del proyecto de disposición de que se trate, y de la memoria a que se hace referencia en el apartado anterior.

Artículo 5. Órgano competente para la elaboración del informe.

El Centro Directivo competente en materia de Infancia deberá elaborar el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia que los Centros Directivos le soliciten en aplicación del presente Decreto.

Artículo 6. Contenido del informe.

El informe evaluará el enfoque basado en los derechos de los niños y las niñas del contenido del proyecto normativo para el que se solicite y, para ello, verificará los siguientes aspectos:

a) Las políticas públicas y su concreción en disposiciones normativas y demás instrumentos jurídicos, que deberán respetar los derechos y principios reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño y responder a las necesidades reales de los niños y las niñas.

b) Las medidas a adoptar en las políticas económicas y sociales a que se refiera la norma a informar, a fin de impedir los efectos discriminatorios o de exclusión social de la infancia.

c) La promoción de la participación social para el control del cumplimiento de las normas y políticas públicas, en el marco de los derechos de los niños y las niñas.

d) El establecimiento de mecanismos de interpelación y denuncia ante hechos de transgresión de los derechos de los niños y las niñas y de participación en la negociación de alternativas de solución de los conflictos.

Artículo 7. Plazos de emisión del informe.

El Centro Directivo competente en materia de infancia dispondrá de un plazo de diez días para la emisión del informe desde la recepción de su solicitud.

Disposición adicional única.

No obstante lo dispuesto en el artículo 2 del presente Decreto, en la elaboración del Anteproyecto de la Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no será necesario solicitar el informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Se faculta a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 19 de abril de 2005

MANUEL CHAVES GONZÁLEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

MICAELA NAVARRO GARZÓN
Consejera para la Igualdad y Bienestar Social

DECRETO 162/2006, DE 12 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LA MEMORIA ECONÓMICA Y EL INFORME EN LAS ACTUACIONES CON INCIDENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

El Decreto 22/1985, de 5 de febrero, sobre elaboración de la memoria funcional y económica justificativa de las normas legales, disposiciones administrativas y convenios, establece la necesidad de incluir una memoria funcional y económica entre los antecedentes y estudios previos de todo anteproyecto de ley o proyecto de disposición administrativa o de convenio cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o una disminución de ingresos públicos, debiendo evaluarse en la misma cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución. Durante los más de veinte años de aplicación de la citada norma se ha ido configurando una realidad económico-financiera del sector público andaluz muy distinta de aquella que sirvió de base para su elaboración.

Durante este período se han producido importantes cambios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, de la gestión económico-financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, lo que hace oportuna su revisión y adaptación.

Asimismo, la integración en la Unión Europea ha supuesto la asunción de nuevos compromisos por todas las Administraciones Públicas y, concretamente en esta materia, los derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que han dado lugar al desarrollo, por parte de la Administración del Estado, de una normativa específica para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, cuyo incumplimiento acarrearía consecuencias para el normal desarrollo de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma. Ello conlleva, pues, la obligación de disponer de información suficiente para valorar las repercusiones de las decisiones adoptadas en el seno de la Administración Pública sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

En este marco, la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, establece en su artículo 35 la necesidad de realizar una valoración específica de las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos con incidencia económico-financiera, y remite a un posterior decreto el establecimiento de aquellos supuestos en que dicha valoración se formalizará en una memoria económica e, igualmente, aquellos proyectos o propuestas de actuaciones sobre cuya incidencia económico-financiera deberá informar preceptivamente la Consejería de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuestos.

En cumplimiento del citado artículo, el presente Decreto determina dichos supuestos y establece determinadas reglas sobre el contenido y la tramitación de la memoria económica y del informe de la Dirección General de Presupuestos. Estos documentos se incorporarán al procedimiento de elaboración de la actuación como hito determinante en el aspecto financiero, tanto para una adecuada decisión y aprobación, como para facilitar el seguimiento y precisa incorporación de esta valoración en los distintos ejercicios presupuestarios, corrientes o futuros, a los que por su contenido quede afecta la actuación.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26.5 y 39.2.º de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, de acuerdo con el Consejo Consultivo, y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del día 12 de septiembre de 2006,

DISPONGO

Artículo 1. Objeto.

El presente Decreto tiene por objeto determinar las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos en las que serán preceptivos la elaboración de una memoria económica y el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda sobre su incidencia económico-financiera. Asimismo, se establecen determinadas reglas relativas al contenido y tramitación de la memoria económica y del informe económico-financiero.

Artículo 2. Ámbito de la memoria económica y del informe económico-financiero.

1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 35.1 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias, las propuestas de planes con contenido económico-financiero, de contratos, de convenios y de cualquier otra actuación de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos que afecte o pudiera afectar a los ingresos y gastos públicos, además de atenerse a las disponibilidades del presupuesto corriente, deberán valorar las repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios a los que se extienda su vigencia o efectos.

2. La valoración de las actuaciones reseñadas en el apartado anterior deberá documentarse en una memoria económica que ponga de manifiesto detalladamente evaluados cuantos datos resulten precisos para conocer la incidencia económico-financiera de su ejecución, en los siguientes supuestos:

- a) Los anteproyectos de ley.
- b) Los proyectos de disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno.
- c) Los proyectos de disposiciones reglamentarias competencia de los titulares de las Consejerías.
- d) Las propuestas de planes con contenido económico-financiero.
- e) Las propuestas de contratos de concesión de obras públicas regulados en la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas.
- f) Las propuestas de contratos de gestión de servicios públicos regulados en la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas y los proyectos de convenios vinculados a la prestación de servicios públicos, en los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales, que se concierten o prorroguen por un período inferior al tiempo que reste del ejercicio corriente más el ejercicio siguiente completo.

g) Los demás proyectos o propuestas de acuerdos, de convenios, y de cualquier compromiso que adquieran la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos que tengan o pudieran tener incidencia económico-financiera sobre futuros ejercicios presupuestarios, cuando excedan de tres millones de euros (3.000.000 euros) y no deriven de un contrato público o privado suscrito por la Administración o de la aplicación de los mecanismos de financiación de las empresas de la Junta de Andalucía con cargo a aportaciones de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos previstos en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

3. La Dirección General de Presupuestos informará con carácter preceptivo sobre la incidencia económico-financiera de los proyectos o propuestas de actuaciones contemplados en el apartado anterior, tanto para el presupuesto corriente como para los futuros a los que previsiblemente extienda su vigencia.

4. No será necesaria la elaboración de la memoria económica ni del informe económico-financiero en los supuestos que, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, se establezcan mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, ya sea por su limitada repercusión económico-financiera o por figurar las actuaciones a que se refieren financiadas con créditos asignados específicamente en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio corriente.

5. A iniciativa del Centro Directivo referido en el artículo 3.2, la Dirección General de Presupuestos podrá acordar la elaboración de memorias e informes unificados que contemplen un conjunto de propuestas, sustitutivos de la memoria económica y del informe económico-financiero de cada una de las actuaciones, siempre que la incidencia económico-financiera de cada una de ellas sea cuantificable individualmente.

Artículo 3. Contenido y tramitación de la memoria económica.

1. La memoria económica será elaborada por el Centro Directivo correspondiente e incluirá los antecedentes, motivos y fundamentos que justifican la actuación, valorará la incidencia económica del gasto que ocasiona o el impacto que sobre los ingresos suponga su aprobación y, en su caso, su financiación para el ejercicio corriente y para los ejercicios posteriores, de manera diferenciada para cada ejercicio, en la forma que se establecerá, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

Al proyecto o propuesta de actuación y a la memoria económica se adjuntarán todos aquellos datos, estudios, informes y documentación que permitan y faciliten un mejor conocimiento del impacto económico-financiero de la actuación.

2. La memoria económica, el proyecto o propuesta de actuación y la documentación complementaria que se indica en el apartado anterior serán remitidos por el Centro Directivo designado por cada Consejería u Organismo Autónomo, a la Dirección General de Presupuestos para la realización del preceptivo informe económico-financiero.

Artículo 4. Informe económico financiero y propuestas de planes.

1. La Dirección General de Presupuestos informará sobre la incidencia económico-financiera de los proyectos o propuestas de actuaciones en el plazo de diez días.

En todo caso, el plazo de emisión del informe quedará interrumpido cuando se solicite subsanación de deficiencias, ampliación de la información o aportación de documentos necesarios referidos en el apartado 1 del artículo anterior.

2. Las propuestas de planes con contenido económico-financiero a las que se refiere la letra d) del artículo 2.2 deberán ser informadas, asimismo, por la Dirección General de Planificación de la Consejería de Economía y Hacienda sobre su coherencia con la planificación general de la Junta de Andalucía.

Artículo 5. Utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

En la elaboración y remisión de la memoria económica, del informe económico-financiero y de la demás documentación a la que se refiere el presente Decreto, podrán utilizarse técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los términos previstos en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet).

Disposición adicional única. Informes y autorizaciones en el ámbito salarial y retributivo y medidas de desarrollo del régimen presupuestario de la sanidad.

1. Los informes y autorizaciones preceptivos que deba emitir la Consejería de Economía y Hacienda en el ámbito salarial o retributivo conforme a la normativa de aplicación, se solicitarán en la forma que, en su caso, se determine mediante Orden de la Consejería de Economía y Hacienda.

2. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno se podrán adoptar medidas de desarrollo de lo establecido en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto al régimen presupuestario de la sanidad.

Disposición transitoria primera. Procedimientos en trámite.

Los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor del presente Decreto, se regirán por la normativa anterior que les sea de aplicación.

Disposición transitoria segunda. Forma de la memoria económica.

En tanto no sea aprobada la forma en que habrá de elaborarse la memoria económica, serán de aplicación los modelos previstos en los Anexos 1 al 4 del Decreto 22/1985, de 5 de febrero, sobre elaboración de la memoria funcional y económica justificativa de las normas legales, disposiciones administrativas y convenios.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto y, expresamente, del Decreto 22/1985, de 5 de febrero, sobre elaboración de la memoria funcional y económica justificativa de las normas legales, disposiciones administrativas y convenios, lo siguiente:

- Del Título del Decreto, el término “económica”.
- Del artículo 1.º, los incisos “cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o una disminución de ingresos públicos” así como “y económica, en la que se pongan de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución”.
- Del artículo 2.º, el término “económica” en el primer párrafo, así como las letras a) y b).
- Del artículo 3.º, el término “económica” en el primer párrafo, así como la letra b).
- Los Anexos 1 al 4.

Disposición final primera. Habilitación para el desarrollo y ejecución.

Se autoriza a la persona titular de la Consejería de Economía y Hacienda para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente Decreto entrará en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 12 de septiembre de 2006

MANUEL CHAVES GONZÁLEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN MARTÍNEZ
Consejero de Economía y Hacienda

DECRETO 17/2012, DE 7 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULA LA ELABORACIÓN DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, en su artículo 114, que en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas. De esta forma la norma institucional básica de la Comunidad establece la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas generales de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece, en su artículo 6, la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación de impacto de género del contenido de las mismas. Asimismo, el artículo 31.3 de dicha Ley dispone que las ofertas públicas de empleo de la Administración de la Junta de Andalucía deberán ir acompañadas de un informe de impacto de género.

El presente Decreto viene a regular el informe de evaluación de impacto de género como instrumento para garantizar la integración del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el desarrollo de las competencias de los poderes públicos de Andalucía. De esta manera se pretende actualizar y adecuar al nuevo marco estatutario y legal la regulación que existía con la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

Igualmente, y tras la aprobación del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, es obligado incorporar en el presente Decreto dicha figura a fin de profundizar en la transversalidad y coordinar las distintas actuaciones entre órganos de la Administración Andaluza.

En su virtud, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y por la disposición final primera de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, a propuesta de la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 7 de febrero de 2012,

DISPONGO

Artículo 1. Objeto y Finalidad.

1. El objeto del decreto es regular el informe de evaluación de impacto de género, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 6 y 31.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

2. El decreto tiene como finalidad incorporar de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género.

Artículo 2. Definición de informe de evaluación de impacto de género.

1. El informe de evaluación de impacto de género es un documento, que acompaña a las disposiciones a las que se refiere el artículo 3, en el que se recoge una evaluación previa de los resultados y efectos que dichas disposiciones puedan tener sobre mujeres y hombres, así como la incidencia de sus resultados en relación con la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

2. El informe recogerá la información necesaria para identificar las desigualdades de género existentes en relación con el objeto de la disposición, realizará los oportunos análisis para detectar el impacto previsible de la misma en la igualdad y propondrá posibles medidas para subsanar las desigualdades si ello fuera necesario, en los términos previstos en el artículo 6.

Artículo 3. Procedimiento.

1. De conformidad con los artículos 6 y 31.3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, se deberá emitir un informe de evaluación de impacto de género sobre el contenido de todos los proyectos de decretos legislativos, anteproyectos de ley, proyectos disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, así como acerca del contenido de los proyectos de decretos que aprueben ofertas de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía.

2. Se requerirá el informe de evaluación de impacto de género en la elaboración de todas las disposiciones con carácter reglamentario que dicten las personas titulares de las Consejerías en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3. Queda excluido del ámbito de aplicación, el informe sobre el anteproyecto de ley del presupuesto, que será emitido por la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, y el Decreto 20/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Impacto de Género en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 4. Competencia.

1. La emisión del informe de evaluación de impacto de género corresponderá al centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate.

2. Con carácter preceptivo, el informe de evaluación de impacto de género acompañará al acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición.

3. Conforme a lo establecido en el artículo 4.a) del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, éstas asesorarán a los órganos competentes en la elaboración de los informes de evaluación del impacto por razón de género, formulando observaciones a los mismos y valorando su contenido. Tales observaciones y valoraciones serán incorporadas al expediente de elaboración de la norma, plan u oferta pública de empleo.

Artículo 5. Contenido mínimo del informe.

1. El informe de evaluación de impacto de género deberá contener, como mínimo, los siguientes extremos:

a) Enumeración de la legislación vigente en materia de igualdad de género, citando expresamente las normas que afectan a la disposición.

b) Identificación y análisis del contexto social de partida de mujeres y hombres en relación con la disposición de que se trate, con inclusión de indicadores de género que permitan medir si la igualdad de oportunidades entre ambos sexos será alcanzada a través de las medidas que se pretenden regular en aquella, e incorporando datos desagregados por sexos recogidos preferentemente en estadísticas oficiales y acotados al objeto de la norma.

c) Análisis del impacto potencial que la aprobación de las medidas que se pretenden regular producirá entre las mujeres y hombres a quienes afecten.

d) Incorporación de mecanismos y medidas dirigidas a neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas.

2. En el caso en que la disposición no produzca efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se reflejará esta circunstancia en el informe de impacto de género, siendo en todo caso necesario revisar el lenguaje del proyecto para evitar sesgos sexistas.

Artículo 6. Remisión del informe al Instituto Andaluz de la Mujer.

El centro directivo competente para la emisión del informe de evaluación de impacto de género lo remitirá al Instituto Andaluz de la Mujer junto con las observaciones de la Unidad de igualdad de género de la Consejería y el proyecto de disposición, acreditándolo en el respectivo expediente y antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras o, en caso de proyectos de disposiciones en las que no sea necesario dicho trámite, antes de su aprobación.

Artículo 7. Seguimiento de los informes de evaluación de impacto de género.

El Instituto Andaluz de la Mujer elaborará un informe anual de seguimiento sobre los informes de evaluación de impacto de género emitidos y en el que se evalúe la incorporación del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y de la perspectiva de género en las disposiciones a que se refiere el artículo 3.

Disposición transitoria única. Procedimientos en trámite.

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se regirán por la normativa anterior que les sea de aplicación.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Queda expresamente derogado el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, así como aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Se faculta a la Consejera para la Igualdad y Bienestar Social para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en el presente Decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

Sevilla, 7 de febrero de 2012

JOSÉ ANTONIO GRIÑÁN MARTÍNEZ
Presidente de la Junta de Andalucía

MICAELA NAVARRO GARZÓN
Consejera para la Igualdad y Bienestar Social

LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Artículo 7. Información de relevancia jurídica.

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Disposición adicional segunda. Revisión y simplificación normativa.

1. La Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. Para ello, habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas.

2. A tal fin, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de Departamentos ministeriales.

3. Las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos ministeriales llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en sus ámbitos competenciales de actuación, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de las competencias que le son propias y en aplicación del principio de cooperación administrativa, lleven a cabo un proceso de revisión de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Artículo 13. Información de relevancia jurídica.

1. Las administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos se publicarán cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía. Y, finalmente, los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.

c) Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía y el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

En el ámbito de las entidades locales, una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial, sin perjuicio de otras exigencias que pudieran establecerse por las entidades locales en ejercicio de su autonomía.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

f) Relación actualizada de las normas que estén en curso, indicando su objeto y estado de tramitación.

2. La Administración de la Junta de Andalucía mantendrá permanentemente actualizada y a disposición de la ciudadanía la normativa vigente de la Comunidad Autónoma.

3. La Administración de la Junta de Andalucía publicará una relación de las competencias y trasposos de funciones y servicios asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Disposición adicional primera. Revisión y simplificación normativa.

1. Todas las administraciones públicas andaluzas habrán de acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos. Para ello, habrán de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas.

2. A tal fin, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, la Consejería competente en materia de administración pública elaborará un plan de calidad y simplificación normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de las consejerías.

3. Las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en sus ámbitos competenciales de actuación.

Disposición adicional segunda. Mejora de la calidad de regulación.

En el marco de lo dispuesto en el Capítulo I del Título I de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se realizarán las siguientes actuaciones:

a) Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se regulará, como trámite preceptivo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones de carácter general, una memoria de análisis de impacto normativo.

b) Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, se aprobarán unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma.

**ACUERDO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013, DEL CONSEJO DE
GOBIERNO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA
TRANSPARENCIA DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE
ANDALUCÍA**

En la actualidad se encuentra en trámite la iniciativa legislativa que incorporará en Andalucía una nueva normativa en materia de transparencia pública. Asimismo recientemente se ha aprobado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, si bien su regulación en materia de Transparencia Pública no entrará en vigor hasta pasado un año.

Ello supondrá la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de la base normativa para el cumplimiento en nuestro territorio del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. El propio Parlamento de Andalucía instó al Consejo de Gobierno a través de la Proposición no de Ley (9-13/PNLP-000012) para que así fuera.

Es nexos común de las distintas iniciativas en esta materia la detección de una crisis de confianza de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos, que requiere de una especial atención. Es necesario incorporar la transparencia como vía principal para facilitar a la ciudadanía el conocimiento cabal de los asuntos que afectan a sus intereses y también de los documentos y fundamentos que hayan sido considerados en cada momento para tomar las decisiones que les incumben.

Es evidente que será la entrada en vigor de estas leyes las que despejen el complejo de normas y disposiciones que de una manera u otra dificultan hoy por hoy el acceso a esa información. Es obvio también que en tanto no se modifican las disposiciones legales que, hoy por hoy, establecen limitaciones para el acceso a documentos e información no pueden sin más ignorarse.

Sin embargo, estos inconvenientes no deben ser obstáculo para maximizar en este momento el nivel de información que pueda facilitarse a los ciudadanos respetando la normativa vigente. Esta implementación anticipada de medidas de transparencia se viene realizando en distintos aspectos de la actuación administrativa y, de hecho, la Administración de la Junta de Andalucía tiene ya una muy buena consideración en el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas. Concretamente, en el índice correspondiente a 2012 ocupa el cuarto lugar con una puntuación de 92,5 frente a una media de 79,9.

En esta voluntad de transparencia, que debe ser un esfuerzo permanente, es una necesidad reclamada socialmente aumentar la accesibilidad de la ciudadanía a la información relativa a los asuntos que aprueba el Consejo de Gobierno. Esto afecta tanto al conocimiento previo de los asuntos que van a ser tratados como al conocimiento de los que se han aprobado y cuál es su contenido y alcance y, también, a la documentación que el propio Consejo de Gobierno ha considerado cuando se le han elevado los distintos asuntos.

De esta forma se refuerza con este Acuerdo la información de la que va a disponer la ciudadanía en cuanto al orden del día de los asuntos y la relación de los acordados. En este sentido, el Consejo de Gobierno asume mediante el presente Acuerdo una serie de obligaciones en garantía de la disponibilidad de esta información.

Respecto al acceso a la documentación han de considerarse algunas limitaciones específicas que no pueden ser obviadas por estar recogidas en disposiciones legales. Concretamente, el artículo 31 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece un deber de secreto que se traduce en que “los documentos que se presenten al Consejo de Gobierno tendrán carácter reservado hasta que el propio Consejo de Gobierno acuerde hacerlos públicos”.

En consecuencia, este Acuerdo dicta las instrucciones necesarias para que también sean accesibles estos documentos, levantando su carácter reservado, siempre que ello sea posible. En definitiva, ha de garantizarse que se respeten los límites que se establecen en la normativa vigente, en particular en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De esta forma, límites como la intimidad de las personas, la protección de datos de carácter personal, la seguridad pública, el secreto comercial, entre otros, obligan a una especial confidencialidad.

Se ha estimado también conveniente incorporar en el Acuerdo una habilitación a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras para dictar las instrucciones que sean necesarias a fin de facilitar, en lo que sea posible, una homogeneidad en el tratamiento de la información por parte de las distintas Consejerías, de forma que en asuntos de análoga naturaleza sea accesible el mismo tipo de información.

Con este Acuerdo se da cumplimiento a un compromiso concreto expresado por la Presidenta de la Junta de Andalucía en su discurso de investidura: que el orden del día de los Consejos de Gobierno de la Junta de Andalucía serían públicos y conocidos con antelación por todos los ciudadanos y que, igualmente, serían públicos los expedientes de los asuntos tratados en dichos Consejos de Gobierno, con las salvaguardas correspondientes a la protección de datos. Ello no es sino concreción de una manifestación, también expresada en ese momento, de hacer de la transparencia verdadero principio rector del funcionamiento de la Administración.

De esta forma no solo se cumplen los compromisos anunciados sino que se produce un verdadero anticipo de lo que será regulado en la futura Ley de Transparencia Pública de Andalucía, a pesar de las dificultades técnicas que supone regular una serie de medidas como estas en un entorno legislativo que aún no ha incorporado ese reto al derecho positivo.

Para la implementación de las medidas que establece este Acuerdo hay que tener en cuenta las dificultades técnicas que entraña la disponibilidad efectiva vía web de los documentos. Por ello el Acuerdo diferencia entre la publicidad de los órdenes del día y los acuerdos adoptados, cuya efectividad puede ser inmediata, y los propios documentos, que

requieren de una adaptación técnica del portal de la Junta de Andalucía para permitir la carga y disponibilidad de los archivos informáticos dentro de la red de la Junta de Andalucía con las adecuadas garantías de autenticidad, seguridad y protección de datos, motivo por el que se establece un breve plazo para permitir estas tareas.

Es evidente que unas medidas como estas no pueden menoscabar el cumplimiento y efectividad de las disposiciones vigentes que regulan la notificación y publicación de los actos y disposiciones, por lo que su alcance debe entenderse en todo caso como un complemento no sustitutivo de esas obligaciones.

En su virtud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.13 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta del Consejero de la Presidencia, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 17 de diciembre de 2013,

ACUERDA

Primero. Transparencia del Consejo de Gobierno.

Los órdenes del día de las reuniones del Consejo de Gobierno, los documentos integrantes de los expedientes de los asuntos aprobados y los acuerdos adoptados serán públicos en los términos previstos en el presente Acuerdo.

Segundo. Publicidad de los órdenes del día del Consejo de Gobierno.

El día anterior a la celebración de las reuniones del Consejo de Gobierno, estarán disponibles los órdenes de día de las mismas a través del portal web <http://www.juntadeandalucia.es>.

Tercero. Carácter accesible de los documentos.

A efectos de lo establecido en el punto Primero, tendrán carácter público, y serán accesibles en los términos del presente Acuerdo, los documentos que integran el expediente que el órgano competente haya elevado al Consejo de Gobierno y hayan servido para fundamentar su decisión.

En todos los asuntos que se eleven a la decisión del Consejo de Gobierno la Consejería competente incorporará una propuesta motivada en la que indicará expresamente, y así lo hará constar en el respectivo expediente, los acuerdos y documentos sobre los que deba mantenerse el carácter de reservado total o parcialmente. A estos efectos, solo podrán aplicarse los límites a los que se refiere el punto quinto.

El Consejo de Gobierno, cuando sea procedente, levantará el carácter reservado de los documentos que se le presenten, conforme a lo establecido por el artículo 31.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Cuarto. Publicidad de acuerdos y documentos.

El texto de los acuerdos adoptados y los documentos que correspondan se publicarán en el portal web de la Junta de Andalucía indicado anteriormente en un plazo no superior a tres días desde la celebración de la reunión.

Corresponde a las personas titulares de las Viceconsejerías competentes la adopción de las medidas necesarias para la efectividad de lo establecido en este punto.

Quinto. Límites de acceso.

A los efectos de los límites de acceso a los acuerdos adoptados y a la documentación integrante de los expedientes, se tendrán en cuenta los criterios relativos a la intimidad de las personas, protección de datos de carácter personal, seguridad pública, funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, secreto industrial y comercial, así como la protección del interés general y de los derechos e intereses legítimos de terceros.

Sexto. Plazo de acceso.

El sistema previsto en este Acuerdo de acceso a los acuerdos y a la documentación de las decisiones del Consejo de Gobierno se mantendrá, al menos, durante el plazo de tres meses desde la adopción de las mismas. En todo caso, transcurrido este plazo los documentos seguirán siendo accesibles previa solicitud.

Séptimo. Habilitación a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

Se habilita a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras para el establecimiento de las medidas de coordinación que sean necesarias para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por parte de las distintas Consejerías y, con carácter general, las que sean precisas para la efectividad de lo dispuesto en el presente Acuerdo.

Octavo. Naturaleza de la publicidad.

La publicidad prevista en este Acuerdo tiene por objeto facilitar el conocimiento por la ciudadanía de los asuntos que les atañen y de los fundamentos que se han tenido en cuenta para adoptarlos en cumplimiento del principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos. En consecuencia no producirá efectos jurídicos ni sustituirá las obligaciones legales respecto a la notificación y publicación de los actos y disposiciones.

Noveno. Efectos.

El presente Acuerdo producirá efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, siendo de aplicación a las reuniones del Consejo

de Gobierno que se celebren a partir de esa fecha en lo que se refiere al orden del día y acuerdos adoptados.

El acceso a los documentos integrantes de los expedientes de los acuerdos del Consejo de Gobierno estará disponible en un plazo máximo de dos meses desde la fecha de publicación de este Acuerdo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, aplicándose a las reuniones que se celebren a partir de esa fecha.

Décimo. Publicación.

El presente Acuerdo se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 17 de diciembre de 2013

Susana Díaz Pacheco
Presidenta de la Junta de Andalucía

Manuel Jiménez Barrios
Consejero de la Presidencia

