

Curso online: **Producción normativa**

Tema 1.1 Directrices de técnica normativa: resumen de las principales reglas.

Autora: Paloma Delgado-Iribarren García-Campero



Este curso ha sido cedido por el Instituto Nacional de Administración Pública por medio de una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual, en los términos que se describen en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> es o texto oficial que, para esta modalidad de licencia, sustituya al indicado.

Índice de contenidos

Capítulo 1	Ámbito de aplicación	2
Capítulo 2	Estructura de las normas	3
Capítulo 3	División del articulado	5
Capítulo 4	División de un artículo	6
Capítulo 5	Fórmulas promulgatorias	7
Capítulo 6	Disposiciones modificativas	9
Capítulo 7	Aspectos formales	12

CAPÍTULO 1 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES.

Las Directrices de Técnica Normativa (en adelante, las Directrices) disponen que *“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”*.

- **Conclusión:** las reglas que figuran en las Directrices se deben aplicar a todas las disposiciones generales y a los actos dictados por la Administración General del Estado que deban publicarse en el BOE.

La regla general es que la normativa procedente de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, aunque no tengan la obligación de aplicar estas Directrices, también se ajusten a ellas, puesto que se trata de unas reglas de técnica normativa, comúnmente aceptadas (de hecho, hay Comunidades Autónomas que han aprobado sus propias Directrices de Técnica Normativa, cuyo contenido, como es lógico, no difiere sustancialmente de las estatales)

CAPÍTULO 2 ESTRUCTURA DE LAS NORMAS.

Toda norma debe constar de:

- **Título de la disposición:** Debe iniciarse 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», etc. El título de la disposición debe ser claro y conciso para reflejar con exactitud y precisión la materia regulada. En caso de tratarse de una disposición modificativa el título deberá indicarlo explícitamente, citando la denominación completa de la disposición modificada, por ejemplo: “Proyecto de Real Decreto... por el que se modifica el Real Decreto xxx/2018, de 21 de septiembre, de ...».
- **Parte expositiva:** En el caso de los anteproyectos de ley se debe recoger expresamente su denominación como “Exposición de motivos” al comienzo del texto. Si se trata de un reglamento, se denomina preámbulo, pero no debe figurar su denominación (comienza directamente con el contenido del preámbulo).

Su función es describir el contenido de la norma, 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. Deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

- **Parte dispositiva:** Se incluye el articulado y la parte final (disposiciones adicionales, transitorias, etc.). Al redactar el articulado debe seguirse, en su caso, el siguiente orden:
 - **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.**

CAPÍTULO 3 DIVISIÓN DEL ARTICULADO.

El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre.

Dependiendo de la extensión de la norma, el articulado se podrá dividir en:

- a. **Libros.** Muy excepcional. 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.
- b. **Títulos.** Se denominan con números romanos salvo, en su caso, el preliminar referido a las disposiciones generales. Así, Título preliminar, Título I, Título II, etc. a su vez se pueden dividir en
- c. **Capítulos.** No es una división obligada. Debe emplearse sólo por razones sistemáticas y no a causa de la extensión del proyecto de disposición; también se ordenan con números romanos, Capítulo I, Capítulo II, etc.; a su vez divisibles en
- d. **Secciones.** Se emplean cuando el capítulo es muy extenso y tiene partes diferenciadas; numerados por ordinales, Sección 1ª, Sección 2ª, etc .
- e. **Subsecciones.** Muy excepcionales, cuando la sección es muy extensa; Subsección 1ª, Subsección 2ª, etc,

Cada una de estas divisiones siempre debe estar rubricada, de acuerdo con lo señalado anteriormente para el título de una disposición.

CAPÍTULO 4 DIVISIÓN DE UN ARTÍCULO.

Los criterios básicos para redactar 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

Se numerarán con cardinales arábigos (artículo 1, artículo 2, etc.), salvo que la disposición tenga un solo artículo, en cuyo caso éste deberá designarse como “artículo único”. **Las disposiciones modificativas que llevan unas reglas específicas** para la numeración de artículos (capítulo 6 de este tema). Siempre deben llevar un título que explique su contenido.

Si resulta necesario dividir un artículo, **la división será:**

- **apartados** (fijados con números cardinales, 1, 2, 3, etc.), a su vez se pueden dividir en
- **párrafos** (citados con letras minúsculas, a), b), c), etc.) y a su vez divisibles en
- **ordinales arábigos** (1ª, 2ª, etc.) –muy excepcional-.

Nunca se utilizarán guiones, asteriscos ni otro tipo marcas.

Ejemplo:

Artículo 1. (*Denominación o título*)

1.....
2.....
 a).....
 b).....
3.....
 a).....
 b).....
 c).....
 1ª.....
 2ª...

CAPÍTULO 5 FÓRMULAS PROMULGATORIAS.

Figuran en toda disposición general (salvo en los anteproyectos de ley) y siempre al finalizar la parte expositiva, justo antes de que comience el articulado. Se trata de una fórmula en la que debe hacerse referencia a una serie de órganos competentes para proponer o iniciar el dictado de la norma, y a algunos de los informes preceptivos que se han tenido que cumplimentar, pero sólo pueden figurar los que se determinan en las Directrices, que son los siguientes:

En primer lugar, el Ministro que, en su caso, ejerce la iniciativa (es algo muy excepcional, como se verá en la parte de tramitación normativa, pero hay normas que deben dictarse a iniciativa de un Ministro y a propuesta de otro); en segundo lugar, el Ministro o Ministros proponentes (siempre referirse a los titulares de los Departamentos, nunca a los Ministerios); en tercer lugar, en su caso, la aprobación previa del actual Ministro de Política Territorial y Función Pública y el informe, si procede, del Ministro de Economía y Empresa, y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

Así pues, los demás informes que se hayan podido emitir, sean o no preceptivos, no deben figurar en la fórmula promulgatoria sino en la memoria del análisis de impacto normativo y, en algunas ocasiones, en la parte expositiva, pero en algún párrafo precedente a la fórmula promulgatoria.

Ejemplo extenso:

“En su virtud, a iniciativa del Ministro de....., a propuesta de el/los Ministros/s de....., con la aprobación previa del Ministro de Política Territorial y Función Pública, con el informe del Ministro de Economía y Empresa, de acuerdo con/oído el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

DISPONGO”

Ejemplo más frecuente:

“En su virtud, a propuesta de el/los Ministros/s de....., con la aprobación previa del Ministro de Política Territorial y Función Pública, de acuerdo con/oído el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

DISPONGO”

➤ **Orden de precedencia de los Ministerios**

Cuando la disposición se eleve a propuesta de varios Ministros, el orden en que se citen será el siguiente: en primer lugar, el proponente principal (el que ha “elaborado” la norma) y, a continuación, el resto de los proponentes, de acuerdo con el orden de precedencia de los departamentos ministeriales, que actualmente es el siguiente (*Resolución de 11 de junio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se modifica el anexo del 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»*):

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Ministerio de Justicia

Ministerio de Defensa

Ministerio de Hacienda

Ministerio del Interior

Ministerio de Fomento

Ministerio de Educación y Formación Profesional

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad

Ministerio de Política Territorial y Función Pública

Ministerio para la Transición Ecológica

Ministerio de Cultura y Deporte

Ministerio de Economía y Empresa

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

CAPÍTULO 6 DISPOSICIONES MODIFICATIVAS.

Tienen un **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 deben emplearse restrictivamente.

Título: El título **siempre indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza**, así como el título de las normas modificadas, sin mencionar los artículos o partes de la disposición que resultan modificados. Así, “Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto xx/2018, de 15 de septiembre...”.

En ocasiones pueden concretarse los aspectos que se están modificando. Es decir, cuando la modificación afecta a aspectos puntuales, el título puede indicar, además de la norma que modifica, la materia a la que afecta la modificación; por ejemplo, “*Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, en materia de licencias y autorizaciones especiales*”.

En cuanto a su **estructura**, hay que diferenciar las modificaciones simples (sólo modifican una norma), de las modificaciones múltiples (modifican dos o más normas)

- **Modificación simple.** La disposición modifica sólo una norma por lo que siempre contendrá un **artículo único** titulado, “*Modificación del Real Decreto/Ley/Orden xx/xxx.....*” A continuación figurarán tantos apartados (con cardinales escritos en letras) como preceptos a modificar. Cada apartado contendrá el “**texto marco**” en el que se procura expresar con claridad el tipo de modificación que se va a hacer: suprimir, añadir o cambiar la redacción (por ejemplo, “El artículo X queda modificado como sigue, o se adiciona un nuevo apartado Y al artículo X, o se suprime el apartado Z del artículo X) y, a continuación, se incluye el denominado “**texto de regulación**”, en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, en el que se recoge la redacción del nuevo texto a incorporar a la disposición modificada.

Ejemplo:

Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto xx/xxxx, de..... de.....

Artículo único. *Modificación del Real Decreto xxx/xxx de..... de.....*

El Real Decreto xxx/xxx de..... de..... queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 2 del artículo 3 queda redactado de la siguiente manera (**texto marco**):

“Cuando se den las circunstancias recogidas en el...” (texto de regulación)

Dos. Se suprime el párrafo e) del apartado 6 del artículo 6

Tres. Se adiciona un nuevo artículo 15 con la siguiente redacción:

“...”.

- En las **modificaciones múltiples** se utilizará un artículo distinto para cada una de las disposiciones modificadas y los artículos se enumerarán, a diferencia de las otras disposiciones generales, con ordinales en letra (artículo primero, artículo segundo, artículo tercero, etc.). Es decir, se empleará un artículo para cada disposición a modificar; si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, se seguirá el esquema de las modificaciones simples, esto es, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto a modificar.

En resumen, deberán utilizarse **tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados**.

Ejemplo:

Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Real Decreto xx/xxxx, el Real Decreto yy/yyyy de..... de.....; y el Real Decreto zz/zzzz de..... de.....”

Artículo primero. *Modificación del Real Decreto xx/xxxx de..... de.....*

El Real Decreto xxx/xxx de..... de..... queda modificado como sigue:

Uno. El apartado 1 del artículo 6 queda redactado de la siguiente manera (texto marco):

“....” (*texto de regulación*)

Dos. Se adiciona un nuevo párrafo e) al apartado 6 del artículo 7 con el siguiente contenido:

“...”

Artículo segundo. *Modificación del Real Decreto yy/yyyy de..... de.....*

El Real Decreto yy/yyyy de..... de..... queda modificado como sigue:

Uno.: “...”

Dos: “..”

Artículo tercero *Modificación del Real Decreto zz/zzzz de..... de.....*

Se suprime el capítulo VI del Título II del Real Decreto zz/zzzz de..... de.....”.

En las disposiciones modificativas hay que tener cuidado con la parte final (disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias, etc.) y ubicarlas en la norma que estamos modificando no en la modificadora. En el ejemplo anterior, si queremos introducir una disposición final en el Real Decreto yy/yyyy, debemos recogerla como un apartado del artículo segundo, y no como disposición final del proyecto modificativo.

Finalmente, en cuanto **al orden a seguir** a la hora de modificar varias normas se seguirá el orden de aprobación de las disposiciones afectadas, es decir, se irá de la más antigua a la más nueva.

CAPÍTULO 7 ASPECTOS FORMALES:

- **Lenguaje claro y preciso.** No debemos olvidar que 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. La redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario.
- **Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.** No es correcta la mera reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias, salvo en el caso de la delegación legislativa. Tampoco lo es su inclusión con algunas modificaciones, puesto que puede crear confusión en la aplicación de la norma y, muy especialmente, cuando es posible que en el futuro sea objeto de modificación (así, por ejemplo, si un artículo de un reglamento es reproducción literal de la ley que desarrolla, cuando se vaya a modificar ese reglamento no podrá alterarse ese precepto puesto que estaríamos modificando por reglamento lo que establece una norma de rango superior).

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).

- **Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.** Debe evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.
- **Cita corta y decreciente de los artículos.** En las remisiones normativas a preceptos concretos, la regla general es utilizar la cita corta y decreciente (número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate, por ejemplo, “*de conformidad con el artículo 6.2a) 1.º del Real Decreto...*”). Solo se permitirá la excepción –cita larga– cuando se trate de la identificación de un precepto que se va a modificar (por ejemplo, “*se modifica el apartado 2a) 1º del artículo 6*”).
- **Economía de la cita.** Cuando se cite un precepto de la misma disposición no deberán utilizarse expresiones tales como “*de acuerdo con el artículo x de este real decreto*”, basta con decir “*de acuerdo con el artículo x*”, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente, en cuyo caso sí habrá que diferenciar entre uno y otro.

- **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 (BOE, Diario Oficial de las Comunidades Autónoma, etc.)
- **Cita de normas.** La primera vez que se cita una disposición deberá incluir el tipo de norma (ley, real decreto, orden ministerial, etc.), el número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, la fecha y el nombre, y tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas. Las siguientes veces que se cite esa disposición, sólo se hará referencia al tipo, número, año y fecha.

Ejemplo: la primera vez que se cita: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.; las siguientes veces se citará sólo Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- **Cita de reglamentos:** Aunque sean aprobados por reales decretos no deben citarse como “real decreto XXX por el que se aprueba el reglamento yyy”, sino al contrario.

Ejemplo: cita incorrecta, el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas; cita correcta, el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero. Y el resto de veces que se cite basta con el Reglamento de Armas.

- **Entrada en vigor.** Otro error típico es la cita de la entrada en vigor que, en ocasiones, vemos como “esta ley /real decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”, cuando lo correcto es decir, “esta ley /real decreto entrará en vigor **el día siguiente al de** su publicación en el Boletín Oficial del Estado”,
- **Tipo de letra, márgenes, espacios, etc.** En las Directrices se recoge también el tipo de letra que debe emplearse (arial 12), el espacio entre renglones, cuándo deben ir en cursiva, o en negrita, o en mayúscula, según se trate de títulos, capítulos, rúbricas, etc.