

Curso online: **Producción Normativa**

Tema 1.2 Directrices de técnica normativa: Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

Autor: Antonio Cerrolaza Gómez



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	Orden de prelación	2
Capítulo 2	Disposiciones adicionales	3
Capítulo 3	Disposiciones transitorias	4
Capítulo 4	Disposiciones derogatorias	6
Capítulo 5	Disposiciones finales	7

CAPÍTULO 1 ORDEN DE PRELACIÓN

Como cuestión previa resaltar el **principio restrictivo** respecto de la utilización de estas disposiciones en la normas.

Después hay que distinguir el orden con el que deben incluirse en cualquier norma, del orden de prelación entre ellas.

Respecto de la primera cuestión, el **orden es invariable, sea cual sea el rango de la norma: en primer lugar las disposiciones adicionales; en segundo lugar las transitorias; en tercer lugar las derogatorias; y en cuarto y último lugar las finales –se reitera que esta ordenación no admite excepciones-**.

Otra cosa es el orden de prelación en caso de conflicto entre ellas o alguna dificultad interpretativa, que será la hipótesis más posible. En este caso se da **prioridad al contenido transitorio en primer lugar, al derogatorio en segundo lugar, al final en tercer lugar y en cuarto lugar al adicional. Es importante resaltar que se habla de contenido y no de disposición** con lo cual habrá que estar al contenido material de cada disposición y no a su denominación (por ejemplo, puede haber contenido transitorio en una disposición final o viceversa).

CAPÍTULO 2 DISPOSICIONES ADICIONALES

Deberán revestir la forma de disposiciones adicionales las siguientes:

- **régimen jurídico especial.** Siempre que no tengan un acomodo mejor en el articulado, se incluirán aquí aquellos preceptos que contengan regímenes jurídicos especiales con una doble condición: que guarden alguna conexión con el objeto principal de la norma y que no modifiquen derecho positivo, ya que en ese caso serían disposiciones finales (como ejemplo, podría ser en una ley orgánica reguladora del derecho de asociación un precepto que fija un régimen jurídico especial para las asociaciones deportivas).
- **excepciones a la aplicación de la norma o de algunos de sus requisitos.** Igual que en el caso anterior, siempre que por razones de lógica y coherencia no tengan mejor acomodo en el articulado, se incluirán aquí aquellos preceptos que eximan total o parcialmente del cumplimiento de los requisitos previstos en el articulado. Es decir, estaríamos hablando de regímenes privilegiados (como ejemplo podría traerse a colación una ley orgánica reguladora del derecho de asociación que estableciera una exención de todos o algunos de los requisitos para la constitución de las asociaciones de naturaleza deportiva).
- **mandatos no dirigidos a la producción de normas jurídicas.** Desgraciadamente cada vez más abundantes. Aunque las Directrices de Técnica Normativa insisten en su carácter residual y en la necesidad de fijar un plazo para su cumplimiento, cada vez es más habitual que se incluyan en normas preceptos que en realidad sólo tienen un contenido político o programático, estableciendo obligaciones genéricas e indefinidas, normalmente para el Gobierno o las Administraciones Públicas, sin un contenido claro o sin ningún plazo para su ejecución (por ejemplo, en una ley de consumidores y usuarios una apelación genérica a que los poderes públicos fomentarán el uso de fórmulas arbitrales para la resolución de conflictos como alternativa a la vía jurisdiccional, sin ulterior precisión).
- **preceptos residuales.** Lo que podríamos llamar un “cajón de sastre”, es decir aquellos preceptos a los que sea imposible encontrar un mejor acomodo en las diferentes disposiciones de la parte final de una norma, o que participen de la naturaleza de varias de ellas (que mezclen contenido transitorio, adicional, final, etc). Evidentemente esta posibilidad tiene que utilizarse con un carácter muy restrictivo porque su vis atractiva puede ser enorme.

CAPÍTULO 3 DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Deben utilizarse con carácter general con **criterio muy restrictivo** y contemplan los siguientes tipos de preceptos:

- **pervivencia de la regulación antigua para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma. Es una situación relativamente habitual que permite mantener una unidad del derecho aplicable a las situaciones que se hayan iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma** (por ejemplo, es bastante habitual que a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva norma no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior).
- **regulación ad hoc para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma. Se trataría de aplicar una regulación específica (ni la norma derogada, ni la nueva norma) para aquellas situaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma.** Se trata de un supuesto bastante excepcional porque en realidad crea un régimen especial de transición entre las dos normas (por ejemplo, en hipótesis si la antigua regulación exigía ocho requisitos para presentar una declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el extranjero por españoles y la nueva catorce, se establece que durante un año a partir de la entrada en vigor de la nueva norma para los que venían declarando en el extranjero a su entrada en vigor, los requisitos serán doce).
- **aplicación retroactiva de la nueva norma para las situaciones producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma. Este supuesto es relativamente habitual sobre cuando se trata de disposiciones más favorables** (por ejemplo, en una reforma de la legislación de tráfico que permite una rebaja del 50% de las sanciones por pronto pago, no contemplada en la legislación anterior, se prevé su aplicación retroactiva a los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a su entrada en vigor).
- **pervivencia de la regulación antigua para las situaciones producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma. Se trata de disposiciones que tienden a facilitar el tránsito entre la nueva y la vieja legislación, sobre cuando las novedades implican mayores cargas o menos ventajas para los ciudadanos** (por ejemplo, una disposición que permitiera mantener la desgravación por la compra de vivienda habitual en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuando la nueva normativa no la

contemplara, para aquellas personas que la hayan comprado durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta última).

- regulación ad hoc para las situaciones producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma. **Se trataría de aplicar una regulación específica (ni la norma derogada, ni la nueva norma) para aquellas situaciones producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma.** Se trata de un supuesto bastante excepcional porque en realidad crea un régimen especial de transición entre las dos normas (por ejemplo, una disposición que permitiera mantener la desgravación por la compra de vivienda habitual en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, cuando la nueva normativa no la contempla, para aquellas personas que la hayan comprado durante los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta última, pero reduciéndola al 50% de la prevista en la normativa derogada).

Es importante destacar que los **preceptos que difieren la entrada en vigor de una parte de una norma pero no incluyen para el período en cuestión una referencia al derecho aplicable, o los que están destinados a ser aplicados una sola vez, no son disposiciones transitorias sino finales. Solo cuando el retraso en la producción de efectos jurídicos implique paralelamente la pervivencia temporal de una norma derogada revestirá la forma de disposición transitoria.**

CAPÍTULO 4 DISPOSICIONES DEROGATORIAS

En principio deben ser precisas y expresas, determinado con claridad las partes de la norma que se derogan y las que se mantienen vigentes (éstas en apartado separado). En este último caso para evitar que pervivan en el ordenamiento normas con el mismo ámbito de aplicación, es aconsejable que las disposiciones de la norma anterior no derogadas se incorporen al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias.

En cualquier caso se proibirán las derogaciones genéricas.

Esta es una de las previsiones menos cumplidas de las Directrices de Técnica Normativa por varias razones:

- **la complejidad del ordenamiento jurídico no permite, salvo excepciones, saber con exactitud las disposiciones que una nueva norma deroga, mucho más si la nueva no sustituye en bloque a la anterior o afecta parcialmente a varias.**
- **cuando se incluyen disposiciones derogatorias expresas, normalmente no suele recogerse en paralelo cuales son los preceptos que quedan en vigor, sino que entra en juego adicionalmente una derogatoria genérica (por ejemplo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta norma), lo cual plantea dificultades interpretativas graves en demasiadas ocasiones.**

Ya en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se aludía a la obligación de incorporar en las normas una tabla de derogaciones y vigencias, obligación que en raras ocasiones se ha cumplimentado.

- **en conclusión, se alude sistemáticamente al modelo de disposiciones derogatorias genéricas, solas en la mayoría de los casos o en compañía de alguna expresa, que van surtiendo el ordenamiento de incertidumbre y dificultades interpretativas, o básicamente de inseguridad jurídica.**

CAPÍTULO 5 DISPOSICIONES FINALES

Deben revestir este carácter:

- **modificaciones del derecho vigente que no constituyan el objeto principal de la norma siempre con carácter excepcional. Estamos aquí ante una de las previsiones menos cumplida en los últimos años.** Debería utilizarse esta previsión de forma muy esporádica y, además, siempre que haya algún tipo de relación entre el objeto principal de la regulación de la norma y el derecho que se pretende modificar. Debido a la complejidad de elaboración y aprobación de normas, **especialmente en las Cortes Generales, se ha utilizado y abusado de esta posibilidad llegando a extremos donde esa conexión no existe ni remotamente** (a título de ejemplo en el año 1996 en la tramitación parlamentaria como ley de un real decreto-ley contra la sequía se modificó la entonces ley de contratos de las administraciones públicas).
- **preceptos que atribuyen a ciertas disposiciones de una norma un rango diferente al de la norma en general.** Se trata de un supuesto bastante excepcional. **En algunos casos se ha producido en normas que en vez de derogar otras anteriores rebajaban su rango** (por ejemplo la ley del personal militar de 1989 no derogó las reales ordenanzas de las Fuerzas Armadas de 1978 pero rebajo su rango de ley a reglamento). **Es peligroso utilizarlo, en sentido inverso, para modificar reglamentos en leyes ya que opera el principio de congelación de rango con las consecuencias ya conocidas.**

Existe un supuesto en el que es menos excepcional, el de las leyes orgánicas que contienen preceptos con rango de ley ordinaria. En puridad no sería un rango diferente por cuanto ambas son leyes emanadas de las Cortes Generales cuya relación se ampara en el principio de competencia y no en el de jerarquía (por habitual no parece necesario traer a colación ningún ejemplo).

- título competencial aplicable en relación con **el artículo 149.1 de la Constitución.** En este caso es necesario identificar cuál es la regla del citado artículo que se aplica. Esto puede ser especialmente complejo cuando son varios los títulos competenciales estatales concurrentes pues es necesario definir cuál se aplica en ocasiones descendiendo no sólo a nivel de artículos, sino incluso de apartados y en casos más excepcionales de párrafos (a título de ejemplo la disposición final primera de la ley orgánica reguladora del derecho de asociación).

- **reglas de supletoriedad.** Desde la STC 61/1997, que interpretó la supletoriedad no como un título habilitante para que el Estado pudiese crear derecho específicamente supletorio en aquellas materias de competencia autonómica por si éstas se abstenían de normar, sino como una operación jurídica fruto de la autointegración del ordenamiento en su conjunto para llenar una laguna, este tipo de disposiciones **han ido desapareciendo (hasta ese momento eran bastante comunes). Todavía aparecen esporádicamente en aquellas normas que regulan un género común respecto del cual pueden existir especies diferentes especies** (siguiendo el ejemplo anterior la ley orgánica reguladora del derecho de asociación en su disposición final segunda establece el carácter supletorio de la misma respecto de cuales leyes regulen tipos específicos de asociaciones). Cabría pues su mantenimiento dentro de las normas emanadas del Estado, pero no entere administraciones públicas.
- **incorporación del derecho comunitario.** Siempre existió la duda de si procedía incorporar esta mención en la exposición de motivos o preámbulo o en la parte dispositiva, dado que en puridad no estamos ante una norma jurídica creadora de derecho, sino ante la constatación de que se ha cumplido la obligación de incorporación del derecho comunitario al derecho interno. En este momento es una cuestión resuelta aunque persiste la duda sobre su carácter de auténtica norma jurídica.
- **mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas.** Se trata fundamentalmente de las remisiones a reglamento desde normas de rango superior que deberían acotar el ámbito material, el plazo y los principios y criterios. Son disposiciones muy habituales donde simplemente la habilitación se limita a determinar el órgano que debe ejercerla y el plazo (normalmente esta previsión temporal suele incumplirse dada la prolongación de los procedimientos normativos). En cualquier caso, como reiteradamente ha señalado el Consejo de Estado respecto de las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de las leyes, la competencia del Gobierno deriva del artículo 97 de la Constitución con lo cual el incumplimiento de los plazos no genera efecto alguno; la misma situación se produce en la potestad reglamentaria de los Ministros que está reconocida en la Ley del Gobierno.

La diferencia con uno de los supuestos a encuadrar **en las disposiciones adicionales es que en este caso se habilita expresamente para dictar normas de desarrollo, no como en el otro supuesto que se trata de apelaciones programáticas o voluntaristas.**

- reglas sobre entrada en vigor de la norma. **En principio se determinará día, mes y año (no suele hacerse prácticamente nunca), en su defecto se aplicará la regla de los veinte días del Código Civil. Solo excepcionalmente entrará en vigor el mismo día o al día siguiente de su publicación (desgraciadamente esta excepción se ha convertido en la regla general), pese a las permanentes llamadas de atención del Consejo de Estado.**

Cuando la entrada en vigor sea escalonada deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada se retrasa o adelanta. En este caso es importante resaltar que sólo en el caso de que determinen el derecho aplicable en ese lapso temporal deberán revestir la forma de disposiciones transitorias.