

# Jornada

## Calidad normativa: Instrumentos para la mejora regulatoria



### Algunas consideraciones para mejorar la técnica normativa

Andrés Galera Gutiérrez  
Inspección General de Servicios  
Consejería de Transparencia, Participación y Cooperación. CARM



# ÍNDICE

- ✓ **Introducción: conceptos.**
- ✓ **Marco regulatorio.**
- ✓ **Pautas generales.**
- ✓ **Uso del lenguaje.**
- ✓ **Ejemplos de mala técnica normativa.**

## ✓ INTRODUCCIÓN: conceptos

### • Calidad normativa > < Técnica normativa

el concepto de calidad normativa es un concepto mucho más amplio, mientras que el concepto de técnica normativa es un instrumento que está al servicio de la calidad de las normas. No es sólo cuestión de estilo sino de capacidad para comunicar el mensaje o mandato normativo.

- Racionalidad lingüística o comunicativa (calidad lingüística).
- Racionalidad sistémica (congruencia normativa).
- Racionalidad teleológica y pragmática (efectividad, eficacia, eficiencia).
- Racionalidad ética o axiológica (legitimidad o justicia).

## INTRODUCCIÓN: conceptos

- Decreto n.º 89/1990, de fecha 15-XI-90, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas por el que se regulan las actuaciones de Promoción Pública de viviendas en régimen de autoconstrucción.
- Decreto n.º 170/2009, de 5 de junio, por el que se modifica el Decreto 428/2008, de 7 de noviembre.
- Decreto n.º 128/2005, de 18 de noviembre, por el que se desarrolla el art.1, tres de la ley 8/2004, de 28 de diciembre relativo a la deducción, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por inversión.
- Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

- **Fundamento.**

- Responsabilidad de los poderes públicos de mejorar la calidad, sencillez, homogeneidad y precisión de las normas, para tener un ordenamiento eficaz que favorezca el bienestar y progreso de una sociedad y su desarrollo económico y social.

- **Principios.**

- Seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución).
- Principios de buena regulación (art.129 Ley 39/2015).
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y transparencia de la actuación administrativa (art. 3 Ley 40/2015).

## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

- **Jurisprudencia.**

- Sentencia Tribunal Constitucional n.º 46/1990 y n.º 150/1990.
- STJCE Luxemburgo de 18.05.2000 (Sala sexta).

- **Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.**

- Memoria 2004.
- Dictamen n.º 338/2017 y n.º 94/2022.

## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

### ○ Sentencia Tribunal Constitucional n ° 46/1990, de 15 de marzo.

- FJ 4º. La exigencia del art. 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.

## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

- **Sentencia Tribunal Constitucional n ° 150/1990, de 4 de octubre.**

FJ 8º. Hay que 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 (...) puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia. Sin embargo, lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución)



## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

**-Dictamen n.º 338/2017.** *Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios para la clasificación de los electores incluidos en el censo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia y para la asignación de vocales representantes en los plenos de las citadas cámaras.*

**Técnica normativa.** En el expediente remitido son varias las advertencias realizadas sobre la necesidad de preservar la técnica normativa en la composición y redacción del Proyecto, necesidad que, como ha señalado este Consejo Jurídico en anteriores ocasiones, es para elevar la calidad de las normas favoreciendo el principio de buena regulación y de garantizar el principio de seguridad jurídica, para lo cual las normas han de generar un marco estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (art. 129.4 LPACAP). Tal forma de proceder no reviste una trascendencia meramente formal o "estética", pues persigue, se ha de insistir, hacer efectivo el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), garantizando la certeza del ordenamiento, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 150/1990.

## ✓ MARCO REGULATORIO SOBRE LA TÉCNICA NORMATIVA

### • Regulaciones.

- Manual de estilo del lenguaje administrativo (Ministerio de Administraciones Públicas, 1990).
- Directrices Consejo Ministros 1991. (Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre)
- 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.
- Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea. 2016.
- Manual de elaboración de las normas de la Generalitat de Cataluña. 1992.
- Directrices de técnica normativa y administrativa del Ayuntamiento de Madrid aprobadas por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- Para la redacción de las normas.
- Para la redacción de los títulos de las normas.
- Para la redacción de las cláusulas derogatorias.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- **Para la redacción de la norma.**
  - Claridad en el uso del lenguaje (claridad semántica) y en la expresión de su condición de norma, de su contenido y vigencia (claridad normativa)..
  - Sencillez, precisión, fácil comprensión. Evitar elementos superfluos y sinónimos o giros diferentes para expresar una misma idea.
  - Terminología uniforme, con lenguaje común y accesible pero con respeto a la tecnicidad que requiera.
  - Evitar un uso sexista del lenguaje. Respeto a las concordancias de género y número.
  - Cumplimiento de las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española: correcto uso de la puntuación, de las mayúsculas, del empleo de las siglas, etc.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- **Para la redacción del título de la norma.**
  - El título debe ser breve, preciso, completo, expresivo y congruente con el contenido de la norma, siendo recomendable que sea fácil de memorizar.
  - Debe indicar expresamente su objeto y características, si dispone, modifica, deroga, suprime, etc... y que la norma es del ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
  - Ha de incluir una indicación del objeto o materia de que se trate (ejemplo, Ley 3/2003, del 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia).
  - Si es una disposición modificativa, debe indicar tal circunstancia (Ley 5/2016, de 2 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de la Región de Murcia).
  - En caso de disposiciones temporales, el título ha de especificar el periodo de vigencia (ejemplo, las leyes de Presupuestos Generales).

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- **Para la redacción de la cláusula derogatoria.**

- Debe ser expresa, nominada y clara, es decir:

- Indicar de manera explícita la norma objeto de la derogación, si afecta a la totalidad de la misma o a sólo una parte.

- Deberá tener una redacción exhaustiva, precisa y sistemática, delimitando en párrafos separados cada una de las normas o partes concretas que se derogan.

- Debe designar o nombrar por su rango, número, fecha de aprobación y título, la disposición o disposiciones que se derogan.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

### Para la redacción de la cláusula derogatoria

- Deben evitarse referencias a limitaciones temporales y territoriales de la derogación, y evitar, si es posible, la mención de referencias a la entrada en vigor de la derogación.
- Debe prescindirse de cláusulas de derogación expresa genéricas o indeterminadas, del tipo “quedan derogadas las disposiciones que se opongan a lo que dispone la presente.....”; o “quedan derogadas las normas de igual rango o inferior contrarias a lo que dispone esta.....”
- Si la derogación es nominada, no debe dejarse ningún grado de indeterminación, del tipo “queda derogado el Decreto xx/xx... en todo lo que sea incompatible con la nueva regulación.”
- Como hemos dicho, este planteamiento acarrea la existencia de derogaciones tácitas, que por la incertidumbre jurídica que provoca, no han de admitirse.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- **Para la redacción de la cláusula derogatoria.**

- Especial mención a los supuestos de derogación de normas que han tenido modificaciones o de aquellas que son objeto de refundición:

-La derogación de una norma conlleva la derogación de las modificaciones que haya tenido aunque la cláusula derogatoria por la que se derogó aquella, no lo diga expresamente. No obstante, por razones de seguridad jurídica, se considera necesario que dicha cláusula derogatoria recoja expresamente que queda derogada la norma y las modificaciones que haya tenido.

-Respecto a las normas o preceptos que son objeto de refundición, el texto refundido debe recoger expresamente la derogación de las normas y preceptos refundidos.

- En cuanto a la formulación lingüística apropiada, dado que el objeto de la derogación expresa es siempre una disposición normativa o una parte de una disposición normativa, la redacción tiene que hacer referencia a la norma o preceptos que se derogan: “se deroga la Ley xx/xx, de.....”; “se deroga el Decreto xx/xx, de.....”; “se deroga el artículo.....de la Orden xx/xx.....”.



## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- Ejemplo derogación modificaciones.
  - Ley 3/2003, del 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
  - Ley 5/2016, de 2 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
  - Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios sociales de la Región de Murcia.

## ✓ PAUTAS GENERALES SOBRE TÉCNICA NORMATIVA

- Derogación de normas o preceptos objeto de refundición.

**Disposición derogatoria.** En virtud de su incorporación al Texto Refundido que se aprueba por este Decreto Legislativo, quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia.
- Disposición Adicional Primera de la Ley 3/1991, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1992.
- Disposición Adicional Undécima de la Ley 5/1992, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993.
- Artículos 6 y 10 de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas.
- Artículo 1 de la Ley 7/1998, de 4 de diciembre, de Modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia, y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- Directriz 101 y 102 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.
- Criterios lingüísticos generales.
- Uso no sexista del lenguaje.
- Guía de lenguaje claro para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (IGS, mayo 2022)
- Lenguaje claro en los servicios de Administración electrónica.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Directriz 101. Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.**

El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.

Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido. Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Directriz 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.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Criterios lingüísticos generales.**

- Criterios gramaticales.

- Adecuación a las normas gramaticales de la Real Academia Española.
- Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.
- Terminología uniforme.
- Estructura gramatical.
- Huida de la pobreza de expresión.
- Concordancias de género y número.
- Uso no sexista del lenguaje.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Criterios lingüísticos generales.**

- Criterios ortográficos.

- Adecuación a las normas ortográficas de la Real Academia Española.
- Signos ortográficos.
- Uso específico de las mayúsculas.
- Abreviaturas.
- Uso específico de siglas.

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Uso no sexista del lenguaje.**
  - Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la redacción de los textos se utilizará un lenguaje que evite el uso de formas discriminatorias, de modo que la terminología empleada esté en armonía con el principio de igualdad de sexos (art. 14.11)
  - Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia. Erradicación del uso sexista del lenguaje y código de buenas prácticas. La Administración pública de la Región de Murcia, llevará a cabo las acciones necesarias dirigidas a erradicar el uso sexista del lenguaje en los medios de comunicación, y promoverá la adopción de códigos de buenas prácticas tendentes a transmitir el contenido de los valores constitucionales sobre la igualdad entre mujeres y hombres.(art.38)



## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Guía de lenguaje claro para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (IGS, mayo 2022)**
  - Nace para responder a las necesidades puestas de manifiesto por la ciudadanía en dos procesos participativos: el desarrollado para la elaboración de la Estrategia Regional de Gobernanza Pública 2020-2023 y la consulta sobre la Valoración de los Servicios de Atención a la Ciudadanía que tuvo lugar en el primer trimestre 2022.
  - Tiene como propósito servir de orientación para lograr un lenguaje administrativo más comprensible, con términos y locuciones de uso común por los ciudadanos, a fin de lograr una atención de calidad a la ciudadanía.
  - [https://conocimientoabierto.carm.es/jspui/bitstream/20.500.11914/6324/3/CARM\\_LenguajeClaro\\_julio2022.pdf](https://conocimientoabierto.carm.es/jspui/bitstream/20.500.11914/6324/3/CARM_LenguajeClaro_julio2022.pdf)

## ✓ USO DEL LENGUAJE

- **Guía de lenguaje claro para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (IGS, mayo 2022)**
  - Contiene unas directrices que aspiran a ayudar a clarificar el lenguaje administrativo en los procedimientos dirigidos a la ciudadanía de manera que se garantice la accesibilidad en sus relaciones con la Administración Regional.
  - Lenguaje claro es un estilo de redacción simple y eficiente que ayuda a las personas a entender con facilidad lo escrito. Esta técnica, permite comprender sin necesidad de releer y encontrar la información apropiada para tomar una decisión o iniciar una acción.
  - Lectura fácil pretende incluir a un colectivo más concreto: el de quienes tienen dificultades lectoras o de comprensión debido a su edad, discapacidad o procedencia.

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

### ✓ Ejemplos de mala técnica normativa en la redacción del título.

- **Deficiencias sobre la nominación del objeto y su indefinición.**

-Decreto 123/1984, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 88/1984, de 2 de agosto (no se enuncia el objeto).

-Decreto n.º 170/2009, de 5 de junio, por el que se modifica el Decreto 428/2008, de 7 de noviembre.

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

- **Deficiencias sobre su redacción: poco clara, confusa y demasiado extensa.**
  - Decreto n.º 135/2010, de 4 de junio, por el que se modifica el Decreto 221/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan los clubes deportivos y entidades de promoción y recreación deportiva de la Región de Murcia y el Decreto 222/2006, de 27 de octubre, por el que se regula el registro de entidades deportivas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para su adaptación a la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios del Mercado Interior.
  - Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

- **Falta de rigor semántico y ortográfico.**
  - Decreto n.º 91/1996, de 29 de Noviembre, derogando el Decreto 43/86 de 18 de Abril, por el que se aprueba el Convenio tipo de colaboración entre la CCAA y las Corporaciones Locales de la Región de Murcia en materia de inspección de disciplina de mercado y defensa de los consumidores.
  - Decreto n.º 128/2005, de 18 de noviembre, por el que se desarrolla el art.1, tres de la ley 8/2004, de 28 de diciembre relativo a la deducción, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por inversión.

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

- **Falta de rigor en el fechado.**
  - Decreto n.º 71/2001, de 11 de octubre de dos mil uno, que aprueba el Reglamento Regulator del Comité de Disciplina Deportiva de la Región de Murcia.
  - Decreto n.º 89/1990, de fecha 15-XI-90, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas por el que se regulan las actuaciones de Promoción Pública de viviendas en régimen de autoconstrucción.
  - Decreto n.º 96/2000, de 14 de julio de 2000, por el que se crea y regula la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes.
  - Decreto n.º. 80 de 2 de noviembre de 2001, por el que se regula el libro del edificio en la Región de Murcia.

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

### ✓ Ejemplos de mala técnica derogatoria.

- **Normas cuya derogación ha sido incompleta.**
  - Decreto n.º 5/1986, de 24 de enero, por el que se regula el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de pesca, marisqueo y acuicultura en aguas interiores de la Región de Murcia. Modificado por Decreto número 46/1988, de 17 de marzo.
  - *Solamente ha sido derogado el Decreto n.º 5/1986 por Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, y no el Decreto 46/1988, que lo modificó.*

## ✓ EJEMPLOS DE MALA TÉCNICA NORMATIVA

- **Normas con indefinición de la norma derogada.**
  - Decreto n.º 38/2018, de 18 de abril, por el que se regulan los establecimientos hoteleros de la Región de Murcia.
  - "Disposición derogatoria. Queda derogado el Decreto 91/2005, de 22 de julio " (no especifica la denominación de la norma derogada)



# MUCHAS GRACIAS

[andres.galera@carm.es](mailto:andres.galera@carm.es)

*Inspección General de Servicios*

*Comunidad Autónoma Región de Murcia*