Derecho Administrativo en el Estado Constitucional
N° 2 (octubre de 2026): 7-29

Principios de buena regulación y calidad de las leyes. La calidad normativa derivada de la buena regulación: una afirmación no exenta de incertidumbres

Principles of Better Regulation and the Quality of Legislation. The Quality of Legislation Derived from Better Regulation: A Statement not Without its Uncertainties

Victoria De Dios Vieitez[1]
Universidad de A Coruña

Sumario

1. Introducción
2. Algunas manifestaciones de la deficiente calidad de las leyes
3. El principio de conservación de la ley y la doctrina del Tribunal Constitucional español
4. Doctrina del Consejo de Estado
5. Los principios de buena regulación como parámetro de calidad normativa: evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*
6. Conclusión: la buena regulación como expectativa. Insuficiencias para asegurar una calidad normativa real

1 Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra. Profesora titular, acreditada al cuerpo de catedráticos, de Derecho Administrativo. Miembro del Grupo de investigación en Derecho Público Global y del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.
victoria.dios.vieitez@udc.es

Recibido: 28/08/2026
Aceptado: 31/08/2026

https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.dio

Resumen
La calidad de las leyes constituye una exigencia inherente al Estado de derecho y un presupuesto indispensable para la efectividad de la seguridad jurídica. Sin embargo, la realidad normativa revela una creciente degradación de la calidad legislativa, manifestada en fenómenos como las leyes de contenido heterogéneo, las modificaciones normativas ocultas, el abuso del decreto ley, las contradicciones entre disposiciones aprobadas simultáneamente o los errores técnicos que afectan a la claridad y coherencia del ordenamiento. Ante este panorama, el trabajo analiza, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Consejo de Estado, si los instrumentos de buena regulación, incorporados al ordenamiento jurídico español por la Ley 2/2011 de Economía Sostenible y, posteriormente, por la Ley 39/2015, constituyen una garantía efectiva de calidad normativa o si su función ha quedado reducida, en gran medida, al cumplimiento de exigencias meramente formales.
Palabras clave: calidad normativa, buena regulación, seguridad jurídica, principio de conservación de la ley, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Estado de derecho.

Abstract
He quality of legislation is an inherent requirement of the rule of law and an indispensable prerequisite for effective legal certainty. However, the regulatory landscape reveals a growing decline in legislative quality, manifested in phenomena such as laws with disparate content, hidden regulatory amendments, the misuse of decree-laws, contradictions between provisions adopted simultaneously, or technical errors that affect the clarity and coherence of the legal system. Against this backdrop, this paper analyses, in the light of the case law of the Constitutional Court and the Council of State, whether the instruments of better regulation, incorporated into the Spanish legal system by Law 2/2011 on Sustainable Economy and subsequently by Law 39/2015, constitute an effective guarantee of regulatory quality or whether their function has been reduced, to a large extent, to the fulfilment of purely formal requirements.
Key words: legislative quality, better regulation, legal certainty, the principle of the preservation of the law, the Constitutional Court, the Council of State, the rule of law.

1. Introducción

La calidad de las leyes constituye una exigencia inherente al Estado de derecho. La efectividad de los principios de seguridad jurídica y certeza del derecho depende, en buena medida, de que las normas se elaboren con criterios de claridad, coherencia, estabilidad y previsibilidad. No se trata únicamente de una cuestión de corrección formal, sino de una condición imprescindible para que el ordenamiento jurídico pueda cumplir adecuadamente sus funciones de regulación social y garantía de los derechos de los ciudadanos.[2]

La preocupación por la calidad normativa ha dado lugar al desarrollo de diversas iniciativas orientadas a promover una mejor regulación. En este contexto, se inscriben los denominados "principios de buena regulación", incorporados al ordenamiento jurídico español primero a través de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, de 4 de marzo, y, posteriormente, mediante la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre. Estos principios, formulados en términos de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, pretenden orientar la actividad normativa de los poderes públicos y reforzar la racionalidad del proceso de elaboración de las disposiciones legales y reglamentarias.

El interés por la calidad normativa que inspira la Ley de Economía Sostenible se inserta, primordialmente, en una estrategia orientada al crecimiento económico y a la mejora de la competitividad. En efecto, tal como destaca su Preámbulo, la Ley constituye una pieza esencial para impulsar una economía más competitiva e innovadora, mediante la adopción de reformas estructurales capaces de incentivar la actividad productiva y la creación de empleo de calidad. Desde esta perspectiva, la mejora regulatoria no se concibe principalmente como un objetivo vinculado únicamente con la perfección técnica del ordenamiento, sino como un instrumento al servicio del desarrollo económico sostenible, entendido como un modelo de crecimiento que compatibiliza la competitividad económica con la cohesión social y con la protección ambiental.[3]

---

2 Resulta preciso indicar que la técnica legislativa se ocupa no solo del estudio de la estructura y redacción de las normas sino, además, de su evaluación ex ante y ex post, aspectos esenciales vinculados también con la seguridad jurídica. Al respecto, ver Río Santos (2026, p. 47). También Álvarez González (2020, p. 52).

3 Según se recoge en el Preámbulo de la Ley de Economía Sostenible, la ley "es una de las piezas más importantes de la Estrategia ya que aborda, transversalmente y con alcance estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad". El art. 1 de la Ley dispone que esta "tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible", entendiendo por tal —art. 2— "un patrón de crecimiento que concilie el

Ahora bien, junto a esa dimensión económica, la calidad de las normas también se configura como un presupuesto esencial para la efectividad de los principios de seguridad jurídica y certeza del derecho, en la medida en que exige que el ordenamiento se articule sobre bases de claridad, coherencia sistemática, estabilidad normativa y previsibilidad en su aplicación.[4] De este modo, la mejora regulatoria aparece vinculada tanto con objetivos de eficiencia económica como con las exigencias propias del Estado de derecho.

La cuestión que se pretende examinar en estas páginas es, precisamente, si los principios de buena regulación constituyen una garantía efectiva de calidad normativa y han contribuido a mejorar la calidad de las leyes o si, por el contrario, han terminado desempeñando una función predominantemente formal, que resulta insuficiente para corregir las disfunciones que afectan a la legislación actual. Dicho de otro modo, se trata de determinar hasta qué punto la buena regulación se traduce realmente en mejores normas o si la observancia de sus exigencias ha quedado reducida, de alguna manera, al cumplimiento puramente formal de determinados requisitos procedimentales.

Es cierto que la preocupación por la técnica legislativa y la calidad de las leyes ha sido objeto de trabajos de especial relevancia, impulsados inicialmente en España por el grupo GRETEL (Grupo de Estudios sobre Técnica Legislativa),[5] pero también lo es que, en la actualidad, esta cuestión reviste especial importancia como consecuencia de la degradación de la calidad formal y sustantiva de las normas que se aprueban.[6]

---

desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades". La relevancia atribuida a los principios de buena regulación también encontró reflejo en otras iniciativas normativas. Así, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, los incorpora como uno de los instrumentos esenciales para asegurar un marco regulatorio eficiente y favorecer la efectiva unidad del mercado nacional, considerando que la eliminación de barreras y obstáculos a la actividad económica pasa, precisamente, por la observancia de tales principios. En ese sentido, su Preámbulo señala lo siguiente: "Esta Ley aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. La mayor parte de las barreras y obstáculos a la unidad de mercado se eliminan adoptando criterios de buena regulación económica. Es importante mantener la regulación bajo un proceso de revisión constante basado en los principios de buena regulación y de unidad de mercado nacional".

4 A este respecto, puede verse, entre otros, Castillo Blanco (2002, p. 22-72).

5 Entre las obras de referencia en la materia se destaca *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa* (1986), obra colectiva de GRETEL, que constituye una publicación pionera en los estudios de técnica legislativa en España.

6 Al respecto, puede verse Río Santos (2026) y la bibliografía allí recogida. También, Pendás García

2. Algunas manifestaciones de la deficiente calidad de las leyes

A pesar de los principios de buena regulación que se exigen en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, tal y como ha puesto de manifiesto García-Escudero (2022, p. 152), el contenido heterogéneo de las leyes y la inclusión de preceptos "intrusos" sobre los que no informa el título de la ley, a través del trámite de enmiendas o en la propia iniciativa legislativa, resultan especialmente lesivos para la calidad y coherencia del ordenamiento jurídico, y, en suma, para la seguridad jurídica. Esta autora alude a diferentes supuestos de "modificaciones escondidas" o de muy difícil localización, tales como la recogida en la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, cuya disposición final primera modifica el Código de la Circulación en materia sancionadora. En palabras de la autora citada,

> la causa de la aberración es que la ley «pasaba por aquí» en un momento en que se consideraba urgente la regulación por ley de una cuestión en materia totalmente ajena a la misma, y el efecto es la incoherencia —y consiguiente complicación— en el ordenamiento jurídico, con evidentes efectos negativos sobre la seguridad jurídica. (García-Escudero Márquez, 2005, p. 23)

A ello cabe añadir la proliferación de la utilización abusiva del decreto ley que, desligado en demasiadas ocasiones de la estricta exigencia constitucional de extraordinaria y urgente necesidad, genera antinomias no siempre fáciles de resolver mediante soluciones clásicas. No solo se desplaza al legislador parlamentario, sino que también se introducen en el ordenamiento jurídico normas provisionales, escasamente deliberadas y, desde luego, desprovistas de las garantías propias del procedimiento legislativo ordinario. Así, en su Memoria del año 2023, el Consejo de Estado advierte que el uso frecuente del real decreto ley favorece la dispersión normativa y la acumulación sucesiva de reformas, generando marcos regulatorios complejos, poco sistemáticos y difíciles de comprender. Pone de relieve que esta situación compromete la seguridad jurídica al incrementar las dificultades interpretativas y el riesgo de errores, por lo que subraya la necesidad de extremar el cuidado en la integración de las normas urgentes en el conjunto del ordenamiento, evitando que la urgencia comprometa su coherencia y correcta articulación.

Lo cierto es que la doctrina más autorizada viene advirtiendo, desde hace años,

(2018, pp. 215-220). En la Memoria del Consejo de Estado del año 2024 se advierte que "la calidad de las normas exige su correcta enunciación formal (los enunciados normativos deben ser gramaticalmente correctos, expresarse con claridad y precisión y ser inteligibles para sus destinatarios), debe ser evaluarse su impacto desde las perspectivas sustantiva, económica y presupuestaria, y el procedimiento de elaboración debe ser correcto, asegurando la participación de todos los llamados a intervenir bajo los principios de transparencia e imparcialidad".

sobre el progresivo deterioro de la calidad normativa. Al respecto, Santamaría Pastor (2024), destacando de manera particular las reflexiones de los profesores Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Aragón Reyes (2023), subraya que la proliferación desordenada de normas con rango de ley, el abuso sistemático del decreto ley y las prácticas parlamentarias antidemocráticas han generado un escenario de imposible conocimiento de las normas, debilitamiento de la seguridad jurídica y pérdida de calidad legislativa:

> Resulta irónico que, en unos tiempos en que a muchos se les llena la boca hablando encantados de *la better regulation*, se silencie el lamentable estado en el que se encuentra el sistema de producción de normas de mayor rango, cuyos principales mecanismos se han pervertido hasta alejarlo no solo del esquema que definió la Constitución, sino del que es propio de un Estado democrático de derecho. (Santamaría Pastor, 2024, pp. 13-31)

Uno de los casos recientes más paradigmáticos de falta de coordinación legislativa lo constituye la modificación simultánea del art. 16.1 c) de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el Orden Social, tanto por la Ley 3/2023 de Empleo, de 28 de febrero, como por la Ley 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, de 28 de febrero. Ambas se publicaron en el Boletín Oficial del Estado el mismo día (1 de marzo) y son contradictorias entre sí. De hecho, el Boletín Oficial del Estado incorporó la siguiente nota al texto del art. 16.1.c):

> Téngase en cuenta que se modifica la letra c) del apartado 1 por la disposición final 1.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, Ref. BOE-A-2023-5365 y, con la misma fecha de publicación oficial y entrada en vigor, se vuelve a modificar la letra c) por la disposición final 6.4 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero. Ref. BOE-A-2023-5366. Se muestran ambas redacciones.

Resulta difícil —o tal vez no— encontrar un ejemplo más elocuente de quiebras en la coherencia normativa y en la seguridad jurídica que la publicación en el Boletín Oficial del Estado de dos leyes cuyo contenido es abiertamente contradictorio entre sí.

Aun tratándose de irregularidades que podrían calificarse como de menor entidad, también cabe mencionar los errores apreciados tras la publicación de determinadas disposiciones y que nunca fueron objeto de la necesaria rectificación en el Boletín Oficial. A modo de ejemplo, cabe citar el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, que, entre otras cuestiones, modificó el art. 313 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el que se remitía —y se sigue remitiendo, ya que no hubo la preceptiva rectificación— al apartado 5 del art. 169 de la misma ley, apartado inexistente por cuanto dicho precepto solo tiene cuatro apartados. O, en el extremo opuesto, cabe

igualmente destacar aquellos supuestos en los que se aprecia un uso manifiestamente excesivo de correcciones de errores, lo cual, a la postre, acaba comprometiendo la claridad y fiabilidad de la versión oficial de la norma.[7] Como ejemplo, entre otros, cabe citar la corrección de errores del Real Decreto 470/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba el Código Estructural, respecto al cual se publicaron en un Boletín Oficial de 2024, nada más y nada menos que cuatro páginas de correcciones.

No sin cierta ironía puede recordarse el ejemplo citado por Meseguer (2022) sin que su incorrección fuera advertida durante años: me refiero a la inclusión del cachalote y la marsopa común entre las especies "amenazadas" en la Comunidad de Castilla y León. Tal decisión normativa, difícilmente reconducible a las condiciones ecológicas y geográficas de dicha Comunidad Autónoma, ofrece un ejemplo especialmente elocuente de las insuficiencias que, en ocasiones, se producen en el proceso de elaboración normativa.[8]

La realidad es que, como después se verá, el Consejo de Estado ha llamado reiteradamente la atención sobre aquellas prácticas que distorsionan la comprensión del ordenamiento jurídico, afectando, incluso, al principio de seguridad jurídica. Así, por citar un último ejemplo, puede mencionarse la incorporación a un texto legal de preceptos de rango reglamentario. Sobre esta práctica, el Consejo de Estado señala que

> el Gobierno de nuestro Estado de derecho no puede aprobar una norma híbrida de rango normativo heterogéneo, que tiene muchos preceptos con fuerza de ley, y algunos otros con rango de reglamento […], el criterio de este Consejo es claramente desfavorable a esa posibilidad por razones de buena técnica y sistemática jurídica.

Y recuerda que

> un ordenamiento jurídico bien ordenado y articulado reserva a textos de distinto rango jerárquico previsiones de diferente naturaleza y alcance. Por ello, resulta desordenado y confuso que se inserten en un texto de determinado rango jerárquico previsiones que, por su naturaleza y alcance, están pensadas para formar parte de textos normativos de otro rango.

Concluye poniendo de relieve que "esa acumulación de previsiones de distinto rango en un mismo texto legal supone desnaturalizar y olvidar los criterios que

---

7 Al respecto puede verse Vidal Marín (2014, pp. 67 y ss.).

8 Meseguer Yebra, en su trabajo "Calidad del procedimiento normativo y principio de seguridad jurídica" (2022, 99. 102 y 103). Resultan algo más que anecdóticos los ejemplos que pone de manifiesto este autor. Así, por ejemplo, la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia establecía en su Disposición derogatoria única que "quedan derogadas cuantas disposiciones, *de*

llevan a asignar las diferentes materias objeto de regulación a su correspondiente escalón dentro de la jerarquía normativa".[9]

En definitiva, los supuestos analizados, entre otros que podrían igualmente mencionarse, permiten constatar que muchas de las disfunciones de la legislación actual responden a problemas de técnica normativa cuya incidencia trasciende lo meramente formal para proyectarse sobre la certeza y previsibilidad del derecho y, en suma, sobre la seguridad jurídica.

3. El principio de conservación de la ley y la doctrina del tribunal constitucional español

Si bien el Tribunal Constitucional español ya en la sentencia 150/1990, de 4 de octubre, afirmó 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", como consecuencia del principio de conservación de la ley se ha mostrado tradicionalmente reacio a declarar la inconstitucionalidad de las normas por meros defectos de técnica legislativa. Asimismo, ha venido sosteniendo que tales deficiencias, por sí solas, no comportan una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, salvo en aquellos supuestos en los que la falta de claridad, certeza o previsibilidad de la norma alcance una intensidad tal que genere una efectiva situación de inseguridad jurídica para sus destinatarios.

Así, en la sentencia 106/2022, de 13 de septiembre, recogiendo su doctrina precedente, el Tribunal Constitucional declara lo siguiente:

> Como hemos afirmado anteriormente el juicio de constitucionalidad no es un juicio de técnica legislativa, pues no es este tribunal "juez de la calidad técnica de las leyes", en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, de 18 de diciembre, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), sino "vigilante de su adecuación a la Constitución". (STC 40/2018, de 26 de abril, FJ 8)

igual y superior rango, se opongan a lo dispuesto en esta Ley". Dicho error se corrigió por medio de la Ley 2/1995, de 31 de marzo, que dio nueva redacción a dicha disposición derogatoria.

9 Dictamen 1525/2024, de 25 de septiembre, en relación con la transposición al ordenamiento español de las disposiciones de la Unión Europea, y reiterando la doctrina recogida en la Memoria del año 2023. Tal y como se indica en la Memoria, "tampoco está de más apuntar que esa combinación de novedades de distinto rango dentro de un único y mismo instrumento normativo puede suscitar incertidumbres acerca de los plazos y vías de impugnación de alguna de esas novedades por parte de quienes se consideren negativamente afectados o discrepen de ellas. Piénsese, en ese sentido, acerca de las dudas que pueden presentarse acerca del modo de impugnar una reforma de una Or-

Y añade que

> el control de constitucionalidad se detiene en los "defectos de técnica legislativa" [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)], en "la perfección técnica de las leyes" [SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4, y 225/1998, FJ 2 A)], en su "corrección técnica". (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2)

Para el Tribunal Constitucional, el principio de conservación de la ley actúa como un criterio restrictivo que limita la posibilidad de anudar consecuencias de inconstitucionalidad a los defectos de técnica legislativa. Así, recuerda que, por ejemplo, la utilización por el legislador de conceptos o cláusulas de contornos imprecisos constituye una práctica frecuente y, en muchos casos, inevitable, correspondiéndoles a los órganos jurisdiccionales la tarea de precisar su alcance en cada supuesto concreto. Por ello, la mera existencia de indeterminación normativa no equivale a una lesión de la seguridad jurídica ni justifica, por sí sola, una declaración de inconstitucionalidad, salvo cuando alcance una intensidad tal que comprometa gravemente la certeza, la previsibilidad o la inteligibilidad de la norma.[10]

Desde esta óptica, resulta especialmente relevante la caracterización que el Tribunal Constitucional realiza del principio de seguridad jurídica en la STC 135/2018, de 13 de diciembre. En esta resolución, pone de manifiesto que la seguridad jurídica descansa sobre una doble dimensión —objetiva y subjetiva— estrechamente vinculada con las ideas de certeza y previsibilidad. Desde una perspectiva objetiva, exige que los ciudadanos y los operadores jurídicos puedan identificar con suficiente claridad el Derecho aplicable y los intereses protegidos por el ordenamiento. Desde una vertiente subjetiva, comporta que los destinatarios de las normas puedan albergar expectativas razonables acerca de las consecuencias jurídicas derivadas de su conducta y de la actuación de los poderes públicos. En este contexto, el Tribunal subraya que le corresponde al legislador procurar un marco normativo claro, inteligible y exento de confusión, evitando la generación de incertidumbres que dificulten conocer el contenido de las obligaciones y derechos establecidos por las normas. Ahora bien, para el Tribunal, la vulneración del principio de seguridad jurídica no puede deducirse de cualquier imperfección técnica o deficiencia legislativa. Solo cabrá apreciar una lesión constitucional cuando el contenido de la norma, o sus omisiones, provoquen una incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible o

---

den ministerial contenida en un Real Decreto o de unas novedades con rango de Real Decreto que figuren dentro de una Ley".

10 Según afirma literalmente la sentencia 106/2022, de 13 de septiembre, "el principio de conservación de la ley opera de freno en este ámbito (STC, 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 5)", añadiendo que "no debe olvidarse por otra parte 'que numerosas leyes utilizan, necesariamente, fórmulas más o menos imprecisas cuya interpretación y aplicación dependen de la práctica judicial' (STEDH de 25

de los efectos jurídicos previsibles de su aplicación, de modo que los destinatarios no puedan conocer razonablemente el alcance de sus derechos y obligaciones.

Singularmente en lo que atañe a determinadas deficiencias de técnica legislativa, el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que no menoscaban la seguridad jurídica, entre otras, el empleo de expresiones o fórmulas de difícil comprensión (STC 37/1981, FJ 5), la calificación errónea de un precepto legislativo como disposición transitoria (STC 225/1998), el carácter marcadamente tautológico de algún precepto (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 3), la técnica de remisión a una normativa estatal derogada (STC 146/1993, de 29 de abril, FJ 6), el uso de términos impropios (STC 149/1991, FJ 3 B b) o de terminología que no sea absolutamente precisa (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a). La STC 135/2018 recoge y sistematiza toda la doctrina constitucional al respecto.

También la citada sentencia extiende igualmente su análisis a la problemática que plantean las omisiones legislativas y a su eventual incidencia sobre el principio de seguridad jurídica. Al respecto, declara lo siguiente: "En principio, en tanto que las normas aparecen integradas en un ordenamiento jurídico determinado, los huecos que en su regulación existan, pueden ser integrados por los principios que lo informan y sustentan, por lo que las omisiones no vician de inconstitucionalidad la norma". Remitiéndose a la doctrina establecida en la STC 150/1990, de 4 de octubre, entiende que

> [n]o cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación. Sin perjuicio de la conveniencia de apurar, en la medida de lo posible, la regulación y solución de tales problemas con arreglo a estrictos criterios de técnica legislativa, su silencio en la ley no supone en todo caso un atentado contra la seguridad jurídica que el art. 9.3 de la Constitución garantiza.

Y pone de relieve que

> cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten.

---

de mayo de 1993, asunto *Kokkinakis c. Grecia*, § 40). 'Por tanto, en cualquier sistema jurídico, por muy clara que sea la redacción de una disposición legal, incluso en materia penal, existe inevitablemente un elemento de interpretación judicial. Siempre será necesario dilucidar las cuestiones dudosas y adaptarse a los cambios de situación. Por otra parte, la certeza, aunque muy deseable, se acompaña a veces de una rigidez excesiva' (STEDH de 12 de febrero de 2008, asunto *Kafkaris c. Chipre*, § 141)". Al respecto, Medina Guerrero (2024, pp. 251-277).

Concluye poniendo de manifiesto que, dependiendo del alcance de la ausencia o de la intensidad de la laguna o carencia, el juicio de constitucionalidad puede decantarse en otro sentido: si las omisiones

> produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica.

Para el Tribunal Constitucional, en esos supuestos, la indeterminación normativa alcanzaría una intensidad incompatible con las exigencias constitucionales, al impedir que el derecho opere como un criterio objetivo y reconocible, diferenciado de la mera voluntad del poder público encargado de su aplicación. Una vaguedad de tal magnitud comprometería, en definitiva, la efectividad misma del principio de imperio de la ley. Además, estas situaciones no podrían corregirse mediante una labor interpretativa, pues ello exigiría suplir las omisiones del legislador mediante la construcción de un contenido normativo no expresado adecuadamente en el texto legal. Tal operación —hace notar— excedería los límites de la función jurisdiccional y supondría atribuirle al Tribunal Constitucional un papel de legislador positivo que nuestro sistema constitucional no le atribuye.

En síntesis, para el Tribunal Constitucional, las omisiones legislativas no vulneran por sí mismas el principio de seguridad jurídica, pues pueden ser integradas mediante los principios y criterios interpretativos del ordenamiento jurídico. Solo cuando la laguna normativa genere una incertidumbre objetiva e insuperable acerca de las obligaciones exigibles o de los efectos jurídicos de la norma, hasta el punto de hacer intolerable su indeterminación y requerir una labor de reconstrucción normativa que exceda los límites de la función jurisdiccional, podrá apreciarse su inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre otro de los fenómenos habitualmente asociados a las deficiencias de técnica legislativa: las leyes de contenido heterogéneo. Su doctrina sobre esta cuestión se recoge, entre otras, en la STC 161/2019, de 12 de diciembre, en la que aborda la incidencia constitucional de este tipo de normas desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

La doctrina constitucional relativa a las leyes de contenido heterogéneo parte de la idea de que la Constitución no impone una exigencia general de homogeneidad material de las leyes. Por ello, el Tribunal Constitucional ha considerado que no existe impedimento constitucional para que un mismo texto legislativo incorpore disposiciones referidas a materias diversas y sea tramitado en un único procedimiento parlamentario. En consecuencia, la mera heterogeneidad no determina, por sí sola, su inconstitucionalidad, aun cuando esta técnica normativa pueda resultar discutible desde la perspectiva de la calidad legislativa. Siguiendo la doctrina senta-

da en la STC 136/2011, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la homogeneidad constituye una cualidad deseable de las normas, pero no una exigencia impuesta por la Constitución. Desde esta premisa, rechaza que la mera ausencia de una previsión constitucional expresa sobre las leyes de contenido heterogéneo pueda fundamentar su invalidez, precisando que el juicio de constitucionalidad debe dirigirse a comprobar si tales normas están constitucionalmente prohibidas o sometidas a límites específicos. Fuera de supuestos singulares, como el de la iniciativa legislativa popular, en los que el ordenamiento exige una determinada conexión material entre sus contenidos, no existe en nuestro sistema jurídico una prohibición general de las denominadas leyes multisectoriales o de contenido heterogéneo.

En definitiva, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una posición claramente restrictiva a la hora de apreciar vulneraciones del principio de seguridad jurídica por razones de técnica legislativa. Ni las deficiencias formales de redacción, ni la heterogeneidad del contenido de las leyes ni otras imperfecciones técnicas determinan por sí solas la inconstitucionalidad de una norma. Solo cuando tales defectos alcancen una intensidad suficiente para generar una incertidumbre insuperable sobre su significado o hagan imposible identificar una pauta jurídica objetivamente identificable podrá entenderse comprometido el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. El principio de conservación de la ley se erige así en un principio rector, relegando a un segundo plano las exigencias derivadas de la calidad normativa.

4. Doctrina del Consejo de Estado

Frente a la posición mantenida por el Tribunal Constitucional, cuyo control se proyecta sobre la constitucionalidad de la ley y reserva la vulneración de la seguridad jurídica para supuestos especialmente graves, el Consejo de Estado adopta en el ejercicio de su función consultiva un enfoque sensiblemente más exigente respecto de las deficiencias de técnica legislativa.

En efecto, en sus dictámenes y memorias anuales ha venido advirtiendo sobre las deficiencias que afectan a la calidad técnica de las normas, subrayando la necesidad de reforzar la coherencia interna del ordenamiento y la precisión técnica del lenguaje jurídico. Como destacó en su momento Rubio Llorente (2006), en su condición de presidente del Consejo de Estado,

> una de las causas de la actual inseguridad jurídica, de la opacidad de nuestros ordenamientos, es la degradación, más que de la técnica, del rigor con que deben elaborarse las disposiciones de carácter general, defecto que es una secuela casi inevitable del exceso de producción: a mayor producción, menor calidad.

> Esta degradación repercute en la seguridad jurídica porque no se sabe con certeza cuáles son las normas que están vigentes, porque es muy difícil localizarlas y porque, aun teniéndolas a mano, no se entienden. (p. 28)

Y termina por afirmar que "el principio iura novit Curia ha pasado a ser una mera presunción, bastante pretenciosa por cierto, si es que alguna vez fue verídico" (p. 28).

A este respecto, el Consejo de Estado ha advertido reiteradamente sobre la deficiente calidad técnica de muchas disposiciones normativas, subrayando la necesidad de desterrar formulaciones meramente retóricas carentes de eficacia jurídica real.[11] Así, por ejemplo, en la Memoria correspondiente a los años 2014 y 2015 advierte que

> es palmario el proceso de degradación del valor de la ley, hasta tal punto que doctrinalmente se habla sin ambages de envilecimiento de la ley. La ley ha dejado de ser un instrumento normativo limitado a regular las cuestiones relevantes para ocuparse de minucias; para hacer declaraciones retóricas o inadecuadas.

Aludiendo específicamente al Anteproyecto de ley de protección de la seguridad ciudadana —objeto del Dictamen 557/2014, de 26 de junio—, destaca que "contiene numerosas declaraciones que ni constituyen, ni incorporan auténticas normas jurídicas, ignorando que éstas no tienen como finalidad la de instruir, informar o formar". Consciente de que esta forma de legislar se ha convertido en una práctica relativamente frecuente, insiste en la necesidad de advertir y corregir estas deficiencias, aun cuando se encuentren ampliamente extendidas, en aras de la claridad, la coherencia y la seguridad del ordenamiento jurídico.

También los dictámenes 146/2023, de 16 de marzo, y 1811/2024, de 28 de noviembre, se refieren expresamente a ese aspecto. En este último, se deja constancia de que

> aun cuando no cabe desconocer la importancia de definir los objetivos que deben guiar la acción de los poderes públicos y aun la conveniencia de incluir en las normas jurídicas los principios que han de inspirar una determinada regulación y orientar su interpretación, es necesario evitar la acumulación en un texto legal de preceptos que se limitan a recoger formulaciones programáticas genéricas y excesivamente abiertas.

Y termina advirtiendo que

11 Como acertadamente ha afirmado Río Santos (2026), "el lenguaje jurídico es la pieza que permite juntar el contenido de la norma jurídica con el destinatario final, principalmente la ciudadanía" (p. 49).

> una buena técnica normativa exige que las normas jurídicas identifiquen con claridad y precisión los mandatos que imponen, los derechos que reconocen y las conductas que permiten o prohíben, y se abstengan, en cambio, de incorporar declaraciones meramente teleológicas o propósitos sin contenido normativo propio.

Asimismo, el Consejo de Estado ha subrayado la importancia de emplear un lenguaje jurídico claro y preciso. Al respecto, resultan particularmente ilustrativas las palabras del presidente del Consejo de Estado recogidas en la Memoria correspondiente al año 2011: "El lenguaje de las normas debería ser siempre, y en el pasado solía serlo, un modelo de precisión y concisión". Añade, además, la particular relevancia que reviste el desempeño de esta función, llamada a garantizar que las disposiciones sometidas a consulta satisfagan los estándares mínimos de calidad normativa. En definitiva, tal y como se recoge en la Memoria correspondiente a los años 2014 y 2015, "el lenguaje jurídico debe huir del estilo suasorio (lex iubet, non suadet), del estilo de la convicción y didáctico (lex iubet, non docet) y, en fin, del estilo descriptivo".[12]

Con el fin de alcanzar dicho objetivo, el 22 de julio de 2005 —publicadas mediante Resolución de 28 de julio de 2005— se aprobaron las Directrices de técnica normativa, cuya finalidad es —según se recuerda en su parte expositiva— "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". Y subraya, además, que "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". Si bien, como destaca Santaolalla López (2006, p. 42), no tienen carácter normativo, en la medida en que recogen orientaciones y referencias técnicas sobre la forma de redactar las normas, constituyen una herramienta importante para facilitar la comprensión de los textos legales.

Pues bien, las directrices 101 y 102 contienen los criterios lingüísticos aplicables. En particular, destacan la necesidad de emplear un lenguaje claro, preciso y comprensible, adecuado a un nivel culto, pero accesible para sus destinatarios. Parten de la consideración de que las normas jurídicas se dirigen al conjunto de la ciudadanía y, por ello, su formulación debe favorecer la máxima inteligibilidad posible, evitando complejidades innecesarias. Las directrices insisten en la conveniencia de preservar la unidad terminológica de la disposición y de evitar expresiones impropias o innecesarias, como extranjerismos reemplazables por términos equivalentes

12 También el Tribunal Supremo ha puesto de relieve la importancia del lenguaje empleado en los textos normativos. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio se reitera que la calidad de las normas exige una redacción clara y precisa, una adecuada evaluación de sus impactos y un procedimiento de elaboración transparente y participativo.

en castellano, construcciones lingüísticas inusuales o adaptaciones de voces extranjeras susceptibles de generar confusión conceptual.

También, en relación con la claridad normativa, se pone de relieve que exige una redacción sintácticamente sencilla y ordenada. Con este objetivo, se propugna el respeto al orden natural de la oración y se desaconsejan aquellas fórmulas que recargan innecesariamente el texto sin aportar un contenido adicional relevante, como las redundancias léxicas, las perífrasis superfluas o determinadas construcciones pasivas cuando existen alternativas más directas y naturales.[13]

Por último, las directrices subrayan que la búsqueda de la sencillez no debe confundirse con un empobrecimiento del lenguaje jurídico. La norma ha de redactarse con propiedad léxica y precisión conceptual, evitando el abuso de expresiones estereotipadas, términos comodín o verbos excesivamente genéricos que puedan menoscabar la calidad técnica del texto normativo.[14]

La Directriz 102 complementa estas exigencias imponiendo la observancia de las reglas lingüísticas generalmente aceptadas. En consecuencia, la redacción de las disposiciones normativas debe ajustarse a los criterios gramaticales, ortográficos y léxicos establecidos por la Real Academia Española. Asimismo, para resolver las dudas de uso que puedan surgir durante el proceso de elaboración normativa, se remite a las soluciones recogidas en el *Diccionario panhispánico de dudas*, consensuado con todas las Academias de América y Filipinas.[15]

Ahora bien, la reiteración con la que el Consejo de Estado viene formulando estas observaciones, por ejemplo, en la Memoria correspondiente al año 2024, suscita serias dudas acerca del grado real de cumplimiento de tales exigencias. La insistencia reflejada en sus memorias y dictámenes en cuestiones tales como la claridad del lenguaje, la precisión terminológica, la coherencia sistemática o la eliminación de formulaciones meramente programáticas parece revelar que las directrices de téc-

13 Así, señala lo siguiente: "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 contenido, 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); perífrasis 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'".

14 Al respecto, la directriz 101 indica que "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".

15 Como ejemplo de mala técnica normativa por el uso improcedente del desdoblamiento de género, suele citarse la Ley 1/2008, de 17 de abril, de creación del Colegio Profesional de Detectives Privados y Privadas de Galicia.

nica normativa distan de haber sido plenamente asumidas en la práctica legislativa. La persistencia de los defectos que una y otra vez se denuncian permite albergar fundadas dudas sobre la efectividad de los mecanismos destinados a garantizar la calidad normativa y obliga a preguntarse si el problema radica ya no en la ausencia de criterios técnicos adecuados, sino en la insuficiente atención que se presta a su cumplimiento durante el proceso de elaboración de las normas.

5. Los principios de buena regulación como parámetro de calidad normativa: evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*

El Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, destaca la necesidad de reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del ordenamiento mediante el establecimiento de mecanismos de evaluación normativa. Con este propósito, establece, por un lado, la planificación *ex ante* de la actividad normativa y, por otro, la evaluación *ex post* de las normas aprobadas. Al respecto, señala que

> en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.

Del mismo modo

> se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

A tal fin, el título VI de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de 1 de octubre —de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones—, incluye en su art. 129 los principios de buena regulación. Este precepto se completa con las disposiciones recogidas en los arts. 130, 132 y 133, referidos a la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación, a la necesidad de aprobar un plan normativo anual y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, respectivamente.[16]

16 Al respecto, ver Miguez Macho (2019, pp. 9 y ss.). El Consejo de Estado, en su Memoria correspon-

Así, en lo que atañe al primero de ellos, el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone que el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria deberá sujetarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, debiendo justificarse en el preámbulo o exposición de motivos la adecuación de la norma a dichos principios. Estos principios de buena regulación constituyen, en palabras del Tribunal Supremo, una manifestación del buen gobierno.[17] También sobre ello se ha pronunciado el Consejo de Estado en no pocas ocasiones. En ese sentido, en la Memoria correspondiente al año 2023, recogiendo la doctrina sentada en dictámenes precedentes, se pone de relieve que "no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos de las disposiciones generales (dictamen 806/2018, de 4 de octubre)". Y añade que

> la justificación de estos principios "no puede convertirse en una mera fórmula de estilo", por lo que no basta con mencionar en el preámbulo y la memoria —como sucede muchas veces— la adecuación general de la norma a tales principios; debe ofrecerse una justificación, aun somera, de las razones que conducen a concluir que esa adecuación existe (por todos, dictámenes 96/2020, de 21 de mayo y 767/2020, de 22 de diciembre).

Para hacer efectivos tales principios, cobra especial relevancia la Memoria del análisis de impacto normativo, regulada mediante Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre; según dispone su art. 1, debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias. Así, el art. 2.1.2º del citado Real Decreto dispone lo siguiente:

> Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender

diente al año 2023, advierte de la necesidad de llevar a cabo una adecuada planificación normativa para evitar la dispersión de las normas.

17 Sentencia del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio. Además, tal y como se recoge en la sentencia 1277/2021, de 11 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria, dichos principios "constituyen un elemento objetivo que permite efectuar el control jurisdiccional sobre la discrecionalidad ejercida".

> la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Lo anterior evidencia que la Memoria del análisis de impacto normativo constituye un instrumento esencial de la mejora regulatoria, destinado a evaluar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las normas proyectadas y, en particular, sus efectos sobre ámbitos como la igualdad de género, la familia, la infancia, la adolescencia o la discapacidad. Sin embargo, la doctrina ha puesto de manifiesto que estos análisis presentan con frecuencia importantes deficiencias metodológicas y se reducen a fórmulas estereotipadas o meramente declarativas, sin una verdadera evaluación de los efectos de la norma.[18]

Frente a ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha subrayado que la elaboración adecuada de la memoria no constituye un mero formalismo, sino una garantía sustancial del procedimiento que requiere el ejercicio de la potestad normativa. Por esta razón, la ausencia de los informes de impacto exigidos legalmente, o su realización de manera insuficiente o carente de motivación, puede determinar la nulidad de la disposición reglamentaria aprobada.[19] El Tribunal ha insistido en que la Administración debe justificar tanto la existencia de impactos relevantes como, en su caso, la inexistencia de afecciones en los ámbitos objeto de evaluación. Asimismo, ha precisado que los denominados "informes de impacto neutros" solo resultan válidos cuando son el resultado de un análisis efectivo de la incidencia de la norma. Por el contrario, cuando la neutralidad se afirma mediante fórmulas rituales o genéricas sin una valoración real de sus consecuencias, tales informes deben considerarse equivalentes a inexistentes. Esta doctrina se encuentra estrechamente vinculada con el principio de buena administración y, por ende, con la calidad normativa, al exigir una evaluación rigurosa que permita adoptar decisiones regulatorias fundadas.[20]

En definitiva, como se destaca en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2016,

> cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria

18 Al respecto, Redondo Mora y García Ruiz (2023, pp. 81-95).

19 Entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2024 que anula la norma reglamentaria por la que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales al considerar que el análisis de impacto económico reflejado en la Memoria, aunque existía formalmente, era notoriamente insuficiente.

20 El principio de buena administración, vinculado con la mejora regulatoria, se recoge expresamente en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de abril de 2024.

> cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En conclusión, la memoria del análisis de impacto normativo se configura como un mecanismo *ex ante* cuya finalidad es la de asegurar el respeto de los principios de buena regulación, debiendo garantizar que la norma proyectada responda a una razón de interés general, que constituya el medio más adecuado para alcanzar los fines perseguidos y que incorpore únicamente las medidas imprescindibles para ello.[21]

Sin embargo, como ya se ha apuntado, a pesar de su relevancia, el Consejo de Estado ha venido advirtiendo sobre la insuficiencia de las memorias del análisis de impacto normativo, convirtiendo sus exigencias en meras fórmulas rituales, tal y como se hace notar, entre otras, en la Memoria correspondiente al año 2017.

En lo que se refiere a la evaluación *ex post*, cabe señalar que constituye una técnica de mejora regulatoria dirigida a comprobar la eficacia material de la norma mediante el análisis de sus efectos prácticos y del grado de consecución de los fines que justificaron su aprobación.[22] Por lo tanto, la calidad normativa se proyecta no solo al momento de la aprobación de la norma, sino también en lo que respecta a su aplicación práctica y sus efectos. Con este propósito, el art. 130 —Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación— dispone en su apartado 1 que

> las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

La relevancia de la evaluación *ex post* ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Estado, que la considera un instrumento esencial para verificar la eficacia de las normas y garantizar la mejora de la calidad regulatoria. Así, en la Memoria corres-

---

21 Sobre la evaluación *ex ante*, puede verse Gámez Moll (2022, pp. 248 y ss.). También, Álvarez Vele (2017, pp. 39-62).

22 Al respecto, ver De Montalvo Jääskeläinen (2017). Este autor señala también que la evaluación *ex post* "pudiera servir como instrumento para facilitar el consenso en este nuevo panorama de parlamentos fragmentados al que parecen enfrentarse de manera inestable nuestras democracias". Y añade que "si la legislación es la forma de expresión del Parlamento que más consenso exige habitualmente, la evaluación ex post puede ayudar a lograrlo en la medida que garantiza a la minoría cuya voluntad no acaba por ser aceptada que la norma y sus consecuencias serán evaluadas, aunque sea a posteriori".

pondiente al año 2020, recogiendo dictámenes precedentes, subraya la necesidad de que la evaluación *ex post* "sea objeto de una atención más cuidadosa por parte de la Administración".

Lo cierto es que, si bien mediante Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, la regulación que efectúa en relación con las normas que han de ser objeto de evaluación retrospectiva no impone la evaluación *ex post* de toda la normativa aprobada, sino que contempla dicha evaluación para determinadas normas, bien por el impacto que puedan originar o por su intensidad regulatoria.[23] Con todo, como destaca la Memoria del Consejo de Estado del año 2020, la evaluación *ex post* constituye

> un episodio singularmente importante en el conjunto de vicisitudes por las que atraviesan las normas, pues permite que la Administración General del Estado conozca si tales normas han conseguido los fines que se pretendían con su aprobación y esa información puede servir para que el Gobierno acuerde o promueva su modificación o, incluso, su derogación.

Pues bien, a pesar de la importancia de dicha evaluación, las observaciones del Consejo de Estado ponen de manifiesto la necesidad de que la Administración asuma la evaluación *ex post* como una auténtica herramienta de mejora regulatoria, más allá del amplio margen de apreciación que la normativa deja a la Administración para su cumplimiento. Como advierte el Consejo de Estado en el dictamen 678/2020, de 3 de diciembre, frente a la utilización de meras fórmulas de estilo sobre la improcedencia de dicha evaluación, cabe recordar,

---

23 El art. 3.1 del Real Decreto dispone lo siguiente: "El Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo a los siguientes criterios: a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado. b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios. c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales. d) Conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas. e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma. f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas. g) Impacto relevante por razón de género. h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia". Por su parte, el apartado 2 señala que "los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso: a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación. b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado. c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura. d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación".

> una vez más, la relevancia de la evaluación ex post desde la perspectiva de la buena regulación y la correlativa necesidad de que la autoridad administrativa especifique, de forma motivada, las razones por las que, en cada caso concreto, considera que procede o que no procede llevarla a cabo.[24]

En este sentido, como refleja, entre otras, la Memoria correspondiente al año 2023, el Consejo de Estado viene subrayando la importancia de la evaluación *ex post*, censurando que muchas memorias se limitan a afirmar, sin justificación alguna, que los anteproyectos o proyectos a los que acompañan no son susceptibles de evaluación *ex post*, o bien ofrecen como única justificación que la iniciativa normativa no está incluida en el plan anual normativo a esos efectos.

En suma, la virtualidad práctica de este sistema de evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*, a pesar de su relevancia, parece que dista de conseguir los resultados que debería alcanzar.

6. Conclusión: la buena regulación como expectativa. Insuficiencias para asegurar una calidad normativa real

Si bien el ordenamiento jurídico prevé un conjunto de instrumentos destinados a garantizar la calidad técnica de los textos normativos, tanto la doctrina como el Consejo de Estado en el ámbito de la Administración General del Estado vienen advirtiendo de la necesidad de recuperar una idea de calidad normativa real y no solo meramente formal.

Así, las memorias del análisis del impacto normativo que deben acompañar a las propuestas normativas, que constituyen un instrumento esencial, tal y como han destacado tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado, deben elaborarse con el máximo rigor técnico, evitando fórmulas rituales mediante las que se trata de justificar el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente, ya que, de esa manera, la memoria difícilmente podrá cumplir la finalidad que le es propia y que se recoge, de manera precisa, en el Preámbulo del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre: la evaluación *ex ante*, a través de la memoria del análisis de impacto normativo, constituye un instrumento primordial para legislar mejor.

Es decir: la importancia de la evaluación *ex ante*. Mas también: la relevancia de la

24 También en el Dictamen 1525/2024, de 25 de septiembre se reitera la importancia de la evaluación *ex post* como una herramienta indispensable para comprobar la efectividad de las opciones normativas elegidas, destacando que aunque una norma no haya sido incluida entre las previstas para evaluación no comporta sin más su exclusión. "El hecho de que la evaluación ex post no esté expresamente programada —señala— no comporta una rígida prohibición de pensar y reflexionar. Es decir, en este contexto no rige la máxima quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur".

evaluación *ex post*, sobre la que viene insistiendo el Consejo de Estado, en cuanto constituye una herramienta esencial para la mejora regulatoria y permite valorar la eficacia práctica de la norma aprobada. Como ha destacado el Consejo de Estado, la falta de previsión expresa de una evaluación *ex post* no justifica su exclusión automática.

A ello se suma la necesidad de garantizar un nivel adecuado de calidad técnica, mediante la utilización de un lenguaje claro, preciso y comprensible para los ciudadanos, los cuales, tal y como se explicita en las Directrices de técnica normativa, son —sin perjuicio de los operadores jurídicos y de las técnicas de interpretación aplicables— los auténticos destinatarios de las normas. Por ello, la mejora de la calidad técnica y lingüística de las normas constituye una exigencia ineludible.

En suma, si bien el ordenamiento dispone de diversos instrumentos orientados a garantizar la calidad normativa, las observaciones realizadas de manera recurrente por el Consejo de Estado ponen de manifiesto que la elaboración de las normas sigue siendo susceptible de mejora. Se requiere que el cumplimiento de los instrumentos de buena regulación no se limite a un mero cumplimiento formal, porque, tal y como advierte el Consejo de Estado, la justificación de dichos principios no puede convertirse en meras fórmulas de estilo que se incorporan de manera mecánica en las memorias y en los preámbulos de las normas. Es preciso reiterar que la calidad normativa no es una cuestión meramente estética, sino que constituye una exigencia inherente al Estado de derecho, aun cuando el Tribunal Constitucional *haya mantenido* tradicionalmente una postura restrictiva en relación con la relevancia constitucional de los defectos de técnica legislativa.

Bibliografía

Álvarez González, E. M. (2020). Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España: retos actuales. *Revista Vasca de Administración Pública*, (117), 17-71.

Álvarez Velez. M. I. (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (36), 39-62.

Castillo Blanco, F. A. (2002). El principio de seguridad jurídica: especial referencia a la certeza en la creación del Derecho. *Documentación Administrativa*, (263-264), 22-72.

Consejo de Estado. (2012). *Memoria del año 2011.* https://lix.li/BgIvM7

Consejo de Estado. (2016). *Memorias de los años 2014 y 2015*. https://lix.li/SSEYXG

Consejo de Estado. (2018). *Memoria del año 2017*. https://lix.li/WxdgJ4

Consejo de Estado. (2021). *Memoria 2020.* https://lix.li/XIZm1

Consejo de Estado. (2024). *Memoria del año 2023*. https://lix.li/jQqUE

Consejo de Estado. (2025). *Memoria 2024***.** https://lix.li/Oge0w

De Montalvo Jääskeläinen, F. (2017). La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (36), 139-177.

Fernández Rodríguez, T. R. y Aragón Reyes, M. (2023). *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, norma, análisis económico de los efectos que produce esta situación*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Gámez Moll, N. (2022). Principio de precaución, proporcionalidad y evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas. El caso del lobo ibérico. *Revista de Administración Pública*, (218), 235-262.

García-Escudero Márquez, P. (2022). La preocupación por la calidad de las leyes. *Revista Asuntos Constitucionales*, (2), 145-152.

García-Escudero Márquez, P. (2005). El control constitucional de la calidad de las leyes. *Revista Cuadernos Parlamentarios*, (1), 9-40.

Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. (1986). *La forma de las leyes, diez estudios de técnica legislativa*. Bosch.

Medina Guerrero, M. (2024). El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa. *Teoría y realidad constitucional*, (53), 251-277.

Meseguer Yebra, J. (2022). Calidad del procedimiento normativo y principio de seguridad jurídica. *Revista Española de la Función Consultiva* (37 y 38), 93-113.

Miguez Macho, L. (2019). La mejora de la regulación: antecedentes y principios. *Información comercial española*, (907), 9-23.

Pendás García, B. (2018). La ley contra el derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas. *Revista de las Cortes Generales*, (104), 215-220.

Redondo Mora, P. y García Ruiz, P. (2023). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 81-95.

Río Santos, F. (2026). *Fundamentos de técnica legislativa*. Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Rubio Llorente, F. (2006). El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas. *Revista Española de la Función Consultiva*, (6), 27-40.

Santamaría Pastor, J. A. (2024). Una llamada de emergencia sobre la crisis de la ley. *Revista de Administración Pública*, (224), 13-31.

Santaolalla López, F. (2006). Las Directrices de técnica normativa. *Revista de Administración Publica*, (170), 41-92.

Vidal Marín, T. (2014). Los errores en las normas y su corrección en el Boletín Oficial del Estado. *Revista de Derecho Político*, (90), 67-96.

Roles de autoría y conflicto de intereses

La autora manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.