



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI GENOVA

TESIS DE DOCTORADO EN DERECHO
CURRÍCULO EN FILOSOFÍA DEL DERECHO E HISTORIA DE LA CULTURA JURÍDICA.

Título: “La *hipertrofia* normativa. Aspectos teóricos y problemas prácticos en el sector urbanístico.”

Yuneisy Boada Pérez

Índice

Introducción

Capítulo 1 Introducción al concepto de *hipertrofia* normativa

- 1.1 El concepto extrajurídico de *hipertrofia*
- 1.2 La *hipertrofia* normativa en la tradición de pensamiento liberal espontaneísta
- 1.3 Crisis del Derecho, Crisis de la ley e *hipertrofia* normativa
- 1.4 *Hipertrofia* normativa en el pensamiento jurídico contemporáneo
- 1.5 El concepto de *hipertrofia* normativa: una exploración empírica preliminar

Capítulo 2 La construcción del concepto de *hipertrofia* normativa

- 2.1 Introducción al capítulo y presentación del concepto de *hipertrofia* normativa
- 2.2 Marco sociológico y conceptual del exceso en Derecho
 - 2.2.1 Complejidad social y expansión del Derecho
 - 2.2.2 La noción de “exceso” en el Derecho
- 2.3 Presupuestos estructurales de la *hipertrofia* normativa
- 2.4 *Hipertrofia* normativa y problemas lógicos de los sistemas normativos
 - 2.4.1 *Hipertrofia* normativa y antinomias
 - 2.4.2 *Hipertrofia* normativa y redundancia

Capítulo 3 *Hipertrofia* normativa y conocimiento del Derecho

- 3.1 *Hipertrofia* normativa y complejidad del Derecho
- 3.2 El Acceso efectivo a los documentos normativos
- 3.3 Acceso cognitivo básico
- 3.4 Previsibilidad, conocimiento e ignorancia del Derecho

Conclusiones

Anexo 1

Referencias bibliográficas

“Alla moltiplicazione delle leggi non poteva non corrispondere lo scadimento della loro qualità, dal lato formale e sostanziale: “le leggi prodotte in serie (...) “sono spesso leggi cattive”.

Francesco Carnelutti, 1953.

Resumen:

La presente tesis analiza el fenómeno de la *hipertrofia* normativa. Parte de la constatación de una asimetría entre ámbitos insuficientemente regulados y otros caracterizados por un exceso de regulación, y examina cómo este último incide en la coherencia, inteligibilidad y cognoscibilidad del Derecho. Desde una perspectiva conceptual, la investigación propone una reconstrucción sistemática de la noción de *hipertrofia* normativa, distinguiéndola de categorías afines como la inflación legislativa, e identifica sus presupuestos estructurales: diversidad de fuentes, constantes modificaciones y complejidad de los enunciados normativos. Asimismo, se analizan sus efectos sobre el funcionamiento de los sistemas jurídicos, en particular en relación con fenómenos de redundancia y antinomias, así como su impacto en el conocimiento del Derecho, poniendo de relieve cómo el aumento de la complejidad normativa incrementa la carga cognitiva de los destinatarios y compromete principios como la certeza y la previsibilidad jurídicas. En conjunto, se sostiene la necesidad de conceptualizar la *hipertrofia* normativa como una categoría autónoma para comprender críticamente el funcionamiento contemporáneo del Derecho.

Palabras clave: *Hipertrofia* normativa, exceso, complejidad, redundancia normativa, antinomias, conocimiento del Derecho, Derecho urbanístico.

Abstract:

This thesis analyzes the phenomenon of normative hypertrophy. It starts from the observation of an asymmetry between underregulated areas and others characterized by an excess of regulation, and examines how the latter affects the coherence, intelligibility, and cognoscibility of the law. From a conceptual perspective, the research proposes a systematic reconstruction of the notion of normative hypertrophy, distinguishing it from related categories such as legislative inflation, and identifies its structural conditions: diversity of sources, constant amendments, and complexity of normative provisions. It also analyzes its effects on the functioning of legal systems, particularly in relation to phenomena of redundancy and antinomies, as well as its impact on the knowledge of the law, highlighting how the increase in normative complexity raises the cognitive burden on addressees and undermines principles such as legal certainty and predictability. Overall, the thesis argues for the need

to conceptualize normative hypertrophy as an autonomous category in order to critically understand the contemporary functioning of the law.

Keywords: Normative hypertrophy, excess, complexity, normative redundancy, antinomies, legal knowledge, urban law.

Introducción

Uno de los rasgos más destacados de la experiencia jurídica contemporánea es la acentuada proliferación de documentos normativos,¹ un fenómeno percibido tanto por ciudadanos comunes, como por académicos y operadores jurídicos. La evolución de la sociedad, en efecto, exige del Derecho una respuesta adecuada mediante la regulación de aquellas situaciones sociales que requieren tutela jurídica.

En un plano ideal, este proceso debería conducir a un ordenamiento jurídico que sea completo, coherente y no redundante;² sin embargo, la realidad dista de corresponder a ese ideal. Mientras ciertos sectores del Derecho permanecen insuficientemente regulados,³ otros, como el urbanístico, se muestran regulados en exceso, configurándose, así como sistemas hipertróficos. En este sector, los desafíos derivados del cambio climático exigen una transformación sustancial, que demanda la adaptación de las regulaciones existentes a nuevas exigencias.⁴ Ello provoca un aumento significativo

¹ Giovanni Tarello, *L'interpretazione della legge*. Milano: Giuffrè, 1980, 101: “[Se ha dicho que por *interpretación* se entiende la atribución de un significado a un documento, el cual documento expresa normas. Los diversos objetos de la interpretación en el ámbito jurídico (como la Constitución, las leyes constitucionales, las leyes ordinarias, las leyes regionales, los tratados internacionales, los convenios colectivos, los contratos, los testamentos, los actos administrativos, los dictámenes, etc.) son documentos normativos, es decir, documentos que expresan normas]”. Traducción propia.

² Un estudio detallado de estas propiedades de un sistema normativo se puede encontrar en Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 1.^a reimp. (Buenos Aires: Astrea, 1975); Pierluigi Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica: breviario para juristas* (Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2011); Riccardo Guastini, *Interpretare e argomentare* (Milano: Giuffrè, 2011).

³ Un ejemplo de ello se encuentra en el ordenamiento jurídico cubano, donde el derecho de queja y petición, reconocido constitucionalmente desde la Constitución de 1975 y ratificado en el artículo 61 de la Constitución de 2019, careció de una norma que desarrollara su ejercicio hasta 2024. Durante ese período, la ausencia de regulación generó un tratamiento desigual de las quejas, lo que afectó el efectivo ejercicio del derecho al otorgar una amplia y escasamente controlada discrecionalidad a los órganos administrativos encargados de resolverlas, en detrimento de los titulares del derecho. Aunque la Ley núm. 167, *Del Sistema de Atención a las Quejas y Peticiones de las Personas*, y su Reglamento introdujeron avances, persiste el carácter sectorial de dicho derecho, ya que cada organismo de la Administración Central del Estado debe crear su propio reglamento interno, un proceso aún en desarrollo. Esto ha llevado a que la tutela jurídica general de este derecho pase de inexistente a todavía insuficiente. Ello se refleja en la Disposición Final Primera del Reglamento, donde se establece que: “Los jefes de los organismos de la Administración Central del Estado y entidades nacionales, los gobiernos provinciales del Poder Popular y las administraciones municipales del Poder Popular elaboran y ponen en vigor sus procedimientos internos para la atención a las quejas y peticiones de las personas, ajustados a su misión, objeto social y particularidades” (*Gaceta Oficial de la República de Cuba*, núm. 22, 2024).

⁴ Paola Maria Albanese et al., *Overview of EU Building Envelope Energy Requirement for Climate Neutrality*, 1: “All sectors are facing new challenges because of climate change, including the building sector. Even in buildings that currently perform well, comfort conditions may be adversely affected. Buildings play a crucial role in emissions and should prioritize energy efficiency measures. Improving energy efficiency in buildings is essential for reducing their environmental impact and achieving sustainability goals. Around 35% of buildings in the EU are over 50 years old, which

en la producción normativa, que se superpone a la ya existente, fenómeno observable no solo en el plano nacional, sino también en los niveles internacional y comunitario, lo que agrava aún más la problemática.⁵ En virtud de la especial complejidad del sector urbanístico, la tesis toma este ámbito como campo de referencia privilegiado para el análisis de los problemas prácticos derivados de la *hipertrofia* normativa. De ahí que el título destaque expresamente dicho sector, sin que ello implique que la totalidad de los ejemplos examinados se circunscriban exclusivamente a él.

Esta asimetría —entre carencias regulatorias en unas áreas y exceso de regulación en otras— se aprecia con claridad en el análisis que realizó Stefano Torregiani sobre el *data law* europeo. Este autor señalaba que, mientras que el tratamiento de los datos no personales se introdujo de manera tardía mediante el Reglamento (UE) 2018/1807 sobre la libre circulación de datos no personales —normativa que en el momento de su análisis no había satisfecho las expectativas, pues no conseguía proporcionar un marco suficientemente adaptado a las dinámicas de la realidad digital—, en cambio, en el ámbito del tratamiento de los datos personales se había producido un desarrollo legislativo amplio y denso.⁶

Este exceso regulatorio en el ámbito de los datos personales —que Torregiani denominó *ipertrofia normativa* [*hipertrofia* normativa]— permite poner de relieve un fenómeno que afecta a distintos sectores del ordenamiento jurídico. En el estudio de este fenómeno se parte de la identificación de una anomalía en la producción normativa; no obstante, el análisis no se limita a este aspecto, sino que también indaga en cómo dicha anomalía repercute en la comprensión y el conocimiento del Derecho, tanto desde la perspectiva de los operadores jurídicos como de los destinatarios comunes, a través del

contributes to the energy inefficiency of nearly 75% of the building stock. These statistics highlight the urgent need for renovation and energy efficiency measures to address the energy inefficiency of the EU building sector. Furthermore, it is imperative to boost the renovation of existing buildings phasing down fossil fuels and increasing the on-site renewable generation.”

⁵ Patrizia De Pasquale y Aldo Ligustro (coords.), *La gestione delle emergenze nel diritto dell’Unione e nel diritto internazionale: emergenza energetica, ambientale e bellica* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2024), 11: “La complessità della situazione risulta aggravata da un panorama normativo nazionale frammentato, caratterizzato da differenze strutturali e regolamentari tra gli Stati membri che rischiano di compromettere l’evoluzione del settore fortemente dipendente dalla profonda e rapida trasformazione dell’offerta, dei mercati e delle tecnologie; ma altresì di recare grave pregiudizio all’ambiente, la cui tutela non può prescindere dall’adozione di strategie comuni a tutti gli Stati membri. Tali esigenze necessitano, cioè, di un mercato interno dell’energia pienamente integrato e funzionante che garantisca prezzi energetici accessibili, investimenti nell’energia verde, un approvvigionamento energetico sicuro e un percorso meno costoso verso la neutralità climatica.”

⁶ Stefano Torregiani, *La circolazione dei dati secondo l’ordinamento giuridico europeo. Il rischio dell’ipertrofia normativa*, *Rivista italiana di informatica e diritto* 3, no. 1 (2021): 59: “La disciplina dei dati personali, infatti, appare connotata da una ipertrofia normativa che rischia di compromettere la stessa effettività della tutela, mentre la disciplina riguardante l’altro versante del *data law*, quello del dato non personale, ha visto la luce in un secondo momento, quando il peso della mancanza di una normativa completa a sostegno dell’economia europea dei dati non era di fatto più sostenibile. Sfortunatamente, il Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali non sembra avere soddisfatto le aspettative, in quanto non riesce a fornire un quadro normativo sufficientemente aderente alle dinamiche della realtà digitale.”

examen de sus consecuencias lógicas y prácticas, las que serán relevadas a través de un análisis conceptual.

Este fenómeno se ha asociado con diversas consecuencias negativas que se manifiestan tanto en la estructura interna de los sistemas jurídicos —al generar redundancias y antinomias— como en su dimensión externa, al dificultar la comprensión y conocimiento del Derecho por parte de sus destinatarios. Tal dificultad responde, en gran medida, a la creciente complejidad del ordenamiento jurídico, que impone una elevada carga cognitiva para la interpretación de las disposiciones —cuando esta es posible— o, en su defecto, conduce a un desconocimiento generalizado del derecho vigente.

Aunque el término *hipertrofia* (normativa) se utiliza con frecuencia en el lenguaje doctrinal y político, más como recurso crítico y retórico que como una categoría analítica propiamente dicha, los estudios desarrollados en torno a esta noción siguen siendo muy limitados. Esta carencia resulta particularmente problemática si se considera que el incremento cuantitativo y la creciente complejidad de la producción normativa inciden directamente en la cognoscibilidad del Derecho, en la certeza jurídica y, en términos más generales, en la capacidad de los destinatarios para orientar su conducta de manera consciente, lo que convierte a la *hipertrofia* normativa en una cuestión de indudable relevancia social que merece ser investigada de forma sistemática; y no obstante la relevancia del tema, se carece todavía de una definición clara y/o unívoca de qué se entiende por *hipertrofia* normativa y de cuál es su naturaleza —patológica o eventualmente fisiológica— dentro del ordenamiento jurídico.

Asimismo se observa una dispersión terminológica en la literatura jurídica, donde este fenómeno se presenta bajo diversas denominaciones: como “*hipertrofia* normativa”, “*hipertrofia* legislativa”, “inflación legislativa”, “sobreregulación”, “superabundancia normativa”, entre otras.⁷ Incluso, se pueden encontrar también autores que, sin profundizar en la explicación teórica del fenómeno — que en ocasiones ni siquiera nombran—, utilizan estos términos y otras expresiones afines como una herramienta analítica para examinar situaciones en las que el incremento de los documentos normativos provoca consecuencias no deseadas o plantea interrogantes sobre su utilidad en los ámbitos que regula. Dentro de este grupo de autores cabe citar a Lisa B. Crawford, quien, al concluir su estudio sobre la complejidad legislativa, plantea una interrogante de especial relevancia: aunque reconoce que cierto grado de complejidad normativa es inevitable en sistemas donde el Estado asume

⁷ Véase infra, capítulo 1, “Introducción al concepto de *hipertrofia* normativa”.

un papel ampliamente intervencionista, cuestiona si resulta realmente necesaria una producción normativa tan abundante y con modificaciones tan frecuentes.⁸

Un ejemplo particularmente relevante que muestran la dispersión terminológica y tratamiento doctrinal del fenómeno – o una parte de este—, se encuentra en el análisis de Luigi Ferrajoli sobre el principio de legalidad en el sistema penal.⁹ Según este autor, la indeterminación de los tipos penales ha contribuido a una profunda crisis de la justicia penal. Dicho fenómeno, en su interpretación, genera amplios e incontrolables márgenes de discrecionalidad en abierta contradicción con el principio de estricta legalidad, comprometiendo tanto la certeza como la cognoscibilidad de la ley penal. A este escenario, que Ferrajoli caracteriza con la expresión “[caos normativo]”, se añaden además las numerosas leyes de despenalización promulgadas a lo largo de los años, por lo que lo denomina como “inflación legislativa”.¹⁰ En este punto se introduce el concepto de *inflación legislativa*, noción que, si bien no se identifica sin más con la *hipertrofia* normativa, se encuentra conceptualmente vinculada a ella, en cuanto alude al aumento cuantitativo de las disposiciones normativas como su base.¹¹ En este contexto, cabe preguntarse si la inflación legislativa así descrita conduce a una auténtica devaluación del Derecho penal. La respuesta no puede ser afirmativa de manera automática ni unívoca. Sin embargo, cuando el incremento cuantitativo de las disposiciones normativas —unido a su indeterminación— amplía de forma estructural los márgenes de discrecionalidad interpretativa y debilita la función orientadora de la ley, el Derecho pierde su capacidad para garantizar la certeza y la cognoscibilidad que exige el principio de estricta legalidad, produciéndose una forma de

⁸ Lisa Burton Crawford, *The Problem of Complex Legislation*, Legal Theory, 2024: 1–21, <https://doi.org/10.1017/S135232522400003X>, 21.

⁹ Luigi Ferrajoli, *Il paradigma garantista. Filosofia e critica del diritto penale* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2016), 14–16: “Purtroppo dobbiamo riconoscere che il modello qui illustrato della giurisdizione quale attività cognitiva di applicazione della legge è un modello teorico (e normativo), smentito (e violato), di fatto, dai larghi spazi di discrezionalità generati dal deficit di garanzie del nostro sistema giudiziario: dal difetto di garanzie penali, a causa dell’inflazione legislativa e dell’indeterminatezza semantica delle fattispecie di reato che hanno aperto spazi incontrollabili di discrezionalità all’intervento penale in contrasto con il principio di stretta legalità (...) Soprattutto, poi, questo dissesto della legalità si risolve in una squalificazione dell’intero sistema penale –della sua certezza, della sua conoscibilità e della sua efficienza– (...) Una simile crisi della giustizia penale chiama in causa le responsabilità così della legislazione come della giurisdizione (...) D’altro canto, solo una politica non congiunturale della giustizia, che assuma come primo ed urgente obiettivo quello della rifondazione garantista della legalità penale, può oggi riabilitare il primato della funzione legislativa (...) A tal fine non bastano le tante leggi di depenalizzazione da anni approvate o progettate, e neppure una riforma del vecchio codice penale fascista. Sarebbe necessaria una riforma dell’intera legislazione penale fondata (...) su di un rafforzamento del tradizionale principio di legalità penale: non più la semplice riserva di legge, ma una riserva di codice (...) Solo una riforma di questo genere sarebbe in grado di porre fine al caos normativo, di ristabilire i confini tra giurisdizione e legislazione e tra giustizia e politica e di restituire credibilità sia all’una che all’altra.”

¹⁰ Véase infra, capítulo 1.1, *Concepto extrajurídico de hipertrofia*, en particular la relación entre la inflación legislativa y la inflación monetaria en la teoría económica.

¹¹ El punto de contacto entre ambas nociones puede identificarse además en el uso de la analogía: mientras que la inflación legislativa recurre explícitamente a la inflación monetaria como categoría tomada de la economía, la *hipertrofia* normativa se construye a partir de una analogía con el concepto biológico de hipertrofia, entendido como crecimiento excesivo de un tejido u órgano.

degradación funcional de su valor normativo. Otro ejemplo significativo lo encontramos, con relación al derecho de la unión europea, en un escrito de Lorenzo Schiano di Pepe, quien ha detectado una "[formación progresiva de un cúmulo normativo]" en el ámbito de la mitigación del cambio climático y la transición energética, planteando la interrogante de si este incremento contribuye o no al cumplimiento de dichos objetivos.¹²

Conviene, no obstante, precisar que la noción de “cúmulo normativo” a la que alude Schiano di Pepe no coincide exactamente con la de *hipertrofia* normativa. El cúmulo describe, ante todo, un fenómeno de acumulación progresiva de disposiciones en un determinado sector regulativo, sin implicar necesariamente un juicio acerca de su funcionalidad o disfuncionalidad. La *hipertrofia* normativa, en cambio, supone un paso analítico ulterior, en la medida en que califica dicho incremento cuantitativo como problemático cuando este afecta a la coherencia, a la cognoscibilidad o a la capacidad del Derecho para cumplir eficazmente sus objetivos. En este sentido, el ejemplo resulta relevante no como identificación directa, sino como punto de partida para interrogar si y en qué condiciones un cúmulo normativo puede transformarse en una situación de *hipertrofia* normativa.

También en el ámbito del Derecho de la Unión Europea puede consultarse el Dictamen emitido en 2018 por el Comité Económico y Social Europeo sobre el impacto de la subsidiariedad y la “sobrerregulación” en la economía y el empleo. Este documento no aborda directamente el problema de la *hipertrofia* normativa, sino el de la sobrerregulación, en particular a partir de las críticas a la forma en que los Estados miembros reciben y aplican la normativa europea. No obstante, resalta aspectos de especial interés para este estudio, como la necesidad de simplificar y mejorar la calidad de la legislación mediante la promoción de su coherencia y la eliminación de cargas normativas y administrativas innecesarias, con la participación de los distintos niveles de gobernanza —europeo, nacional, regional y local—.¹³

Desde esta perspectiva, el Dictamen pone de relieve la estrecha intersección entre los fenómenos de sobrerregulación y la aplicación del principio de subsidiariedad. En efecto, una deficiente articulación de las competencias entre los distintos niveles de gobernanza puede favorecer procesos de duplicación normativa, superposición regulativa y acumulación de obligaciones, que contribuyen al incremento

¹² Lorenzo Schiano di Pepe, “Obblighi e obiettivi ambientali dell’Unione Europea e loro influenza sullo sviluppo di una politica energetica comune: stato dell’arte e prospettive future,” en *La gestione delle emergenze nell’Unione Europea* (Napoli: Editoriale Scientifica, 2017), 53: “Giunti a questo punto dell’analisi, vi è dunque da domandarsi se il reticolo di norme che si è progressivamente formato, soprattutto negli ultimi anni, a sostegno dei complementari obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e transizione energetica, costituisca o meno un punto di partenza per un ulteriore consolidamento, negli anni a venire, di tali obiettivi.”

¹³ Comité Económico y Social Europeo. *Dictamen sobre «El impacto de la subsidiariedad y de la sobrerregulación en la economía y el empleo»* (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia austriaca), 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE1595>.

cuantitativo y a la complejidad del Derecho aplicable. Aunque el documento no emplea explícitamente la noción de *hipertrofia* normativa, las críticas formuladas permiten identificar uno de los mecanismos a través de los cuales esta puede producirse, a saber, la falta de una aplicación rigurosa del principio de subsidiariedad en la fase de producción y recepción de la normativa europea.

Los ejemplos analizados ponen de manifiesto que, en los discursos políticos y jurídicos contemporáneos, circula de forma recurrente una constelación terminológica destinada a describir fenómenos de exceso y acumulación normativa. En algunos casos se emplea explícitamente el término *hipertrofia* normativa; en otros, se recurre a conceptos afines —como *inflación legislativa*, *cúmulo normativo* o *sobrerregulación*— que, aun sin ser equivalentes, capturan dimensiones parciales del mismo campo problemático; y, en otros, se alude a sus manifestaciones —por ejemplo, la pérdida de cognoscibilidad, el aumento de cargas innecesarias o la expansión de la discrecionalidad— sin nombrar directamente ninguna de estas etiquetas. Todo ello sugiere que la preocupación por los efectos del exceso regulatorio se ha consolidado en distintos ámbitos del debate, pero la diversidad y la falta de estabilización conceptual de estas nociones también indican que todavía no se dispone de un análisis teórico sistemático y exhaustivo que las integre y delimite con claridad.

Por esta razón, la presente tesis se propone contribuir al desarrollo conceptual de la noción de *hipertrofia* normativa mediante una exploración sistemática del tema, aun cuando su definición resulte especialmente desafiante debido a la amplitud y heterogeneidad de los fenómenos que pretende abarcar. Este análisis se verá complementado por un ejercicio exploratorio basado en entrevistas estructuradas realizadas a un grupo reducido de participantes en Lisboa,¹⁴ cuyo objetivo no es la obtención de resultados generalizables ni la medición estadística, sino ofrecer una primera aproximación empírica a cómo la *hipertrofia* normativa y el exceso regulatorio son percibidos tanto por juristas como por legos.¹⁵ Los resultados obtenidos serán objeto de un análisis cualitativo, con el fin de enriquecer la reflexión teórica y poner a prueba, de manera preliminar, algunas de las hipótesis conceptuales desarrolladas en la tesis.¹⁶

¹⁴ Sobre el uso de entrevistas estructuradas como herramienta de investigación cualitativa de carácter exploratorio, véase Alan Bryman, *Social Research Methods*, 5.ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2016), cap. 8; Steinar Kvale y Svend Brinkmann, *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*, 3.ª ed. (Los Angeles: Sage, 2015).

¹⁵ Las entrevistas del presente estudio fueron realizadas mediante cuestionarios estructurados en formato papel, con un número reducido de participantes y con fines exclusivamente exploratorios, sin pretensión de representatividad ni de generalización de los resultados.

¹⁶ Véase infra, capítulo 1.5, “El concepto de *hipertrofia* normativa: una exploración empírica preliminar”.

Tras un examen de las denominaciones ya existentes, en este trabajo se ha optado por usar el término *hipertrofia* normativa para designar el fenómeno analizado. La elección busca, en primer lugar, evitar la creación de un neologismo innecesario que solo añadiría confusión y oscuridad al debate. Sin embargo, no obedece únicamente a un criterio de economía terminológica, sino también a fundamentos precisos que justifican la adopción de una oportuna definición estipulativa de carácter teórico, con la consiguiente exclusión de las otras alternativas identificables con fenómenos afines, los cuales, al ser contrastados entre ellos, muestran un rasgo común: su dimensión cuantitativa o exceso.¹⁷ Esta última, aun tratándose de una noción valorativa y no estrictamente descriptiva, resulta de gran relevancia para el análisis del problema que aquí se aborda, razón por la cual se le dedicará un apartado específico.

Para ofrecer una definición precisa de la *hipertrofia* normativa será necesario identificar los presupuestos estructurales que permiten detectar su presencia, tales como la diversidad de fuentes, la constante modificación normativa y la prevalencia de enunciados complejos. Sobre esta base, se formulará una propuesta de conceptualización fundada en la sistematización de los mismos, vinculado con sus implicaciones para el conocimiento del Derecho. En este sentido, la pregunta que orienta el análisis de la tesis y que se intentará responder es la siguiente: ¿En qué sentido la concurrencia de estos presupuestos justifica la relevancia de elaborar un concepto autónomo de *hipertrofia* normativa?

En definitiva, propongo considerar la *hipertrofia* normativa como un fenómeno que no se reduce a una mera anomalía técnica en la producción jurídica, sino que constituye un fenómeno estructural complejo, cuyas implicaciones afectan directamente principios fundamentales del derecho, como la certeza y la previsibilidad. Asimismo, se pone en cuestión la racionalidad del proceso legislativo y la capacidad del ordenamiento para cumplir eficazmente su función reguladora sin imponer cargas cognitivas desproporcionadas a ciudadanos y operadores jurídicos.

Esto no solo debilita la funcionalidad del sistema jurídico en general, sino que la compromete también a nivel sectorial, especialmente en sectores como el urbanístico, donde la densidad normativa y la superposición de niveles de regulación, dificultan la construcción de marcos jurídicos claros y operativos, capaces de responder eficazmente a los desafíos contemporáneos vinculados con la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética, la innovación tecnológica y la necesidad de

¹⁷ Véase infra, capítulo 1, “Introducción al concepto de *hipertrofia* normativa”.

garantizar certidumbre normativa en contextos en constante transformación, lo que permite apreciar la relevancia que, en este contexto, adquieren las actuales iniciativas de simplificación normativa.¹⁸

En suma, se procederá de la forma siguiente. En el Capítulo 1 se introducirá el concepto de *hipertrofia* normativa a partir de su uso extrajurídico y de las distintas aproximaciones de juristas y teóricos del Derecho. El objetivo no será todavía ofrecer una definición, sino identificar los elementos que conforman la *hipertrofia* normativa, mostrando cómo se la ha concebido en diferentes tradiciones y con qué fenómenos jurídicos se la ha relacionado. Al final del capítulo, se incorporarán los resultados de las entrevistas realizadas, lo que permitirá observar cómo es percibido el fenómeno en la práctica tanto por los juristas como por los legos en Derecho, que participaron en las entrevistas, ofreciéndose así un primer contraste empírico al análisis teórico.

En el Capítulo 2 se abordará la construcción del concepto de *hipertrofia* normativa. Esta se fundamenta en la identificación de los presupuestos estructurales que permiten identificar la presencia del fenómeno, así como en la precisión de las relaciones que se establecen entre ellos, con el fin de sostener una definición articulada y consistente. En este proceso desempeña un papel central el análisis de la noción de “exceso” en el Derecho, que permite delimitar con mayor claridad sus contornos conceptuales. Asimismo, se estudiará el impacto que la *hipertrofia* normativa plantea en los sistemas normativos, particularmente en relación con los fenómenos de redundancias y antinomias.

El Capítulo 3 ofrecerá un análisis sobre la complejidad del Derecho, vista como consecuencia de la *hipertrofia* normativa, así como las dificultades que esta produce para el acceso efectivo y cognitivo básico a los documentos normativos, y se analizará el impacto que ello tiene en el conocimiento del Derecho por parte de operadores jurídicos y destinatarios comunes.

Finalmente, los Anexos recogen las entrevistas estructuradas realizadas en el marco del Capítulo 1, que sirven de apoyo empírico a la parte teórica del trabajo.

¹⁸ Un ejemplo lo encontramos en el Decreto-Ley n.º 10/2024, de 8 de enero de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal, que se dedica a la simplificación de los procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo y del ordenamiento territorial. Asimismo encontramos el Plan de Gobernanza y Simplificación normativa del Ayuntamiento de Madrid aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 6 de febrero de 2020, que en el resumen ejecutivo expresa lo siguiente: “[...] durante muchos años, en el ámbito regulatorio prevaleció el criterio cuantitativo frente al cualitativo, con una proliferación ingente de disposiciones que ha generado un ordenamiento jurídico en ocasiones contradictorio, duplicado y poco cohesionado. Y para una profundización de estos procesos en Italia véase Alessandro Natalini y Giulia Tiberi, *La tela di Penelope : primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*. Bologna: Il mulino, 2010.

Capítulo 1 Introducción al concepto de *hipertrofia* normativa

Sumario: 1.1 El concepto extrajurídico de hipertrofia, 1.2 La *hipertrofia* normativa en la tradición de pensamiento liberal espontaneísta, 1.3 Crisis del Derecho, Crisis de la ley e *hipertrofia* normativa, 1.4 *Hipertrofia* normativa en el pensamiento jurídico contemporáneo, 1.5 El concepto de *hipertrofia* normativa: una exploración empírica preliminar.

1.1 El concepto extrajurídico de *hipertrofia*

Cuando se desea conocer el significado de una palabra, una de las opciones más recurrentes es acudir a un diccionario en busca de una respuesta simple y rápida. En este sentido, cuando se busca el término *hipertrofia* descubrimos que tiene su origen en el griego ὑπέρ (*hypér*, que significa exceso) y τροφή (*trophé*, que significa nutrición o alimentación).¹⁹ A partir de esta etimología, encontramos una primera definición en el lenguaje común, que la describe como el “desarrollo excesivo de algo”. Sin embargo, en el ámbito de la Biología y la Medicina, el término adquiere una acepción más específica, refiriéndose al “aumento anómalo del volumen de un órgano”.²⁰

En estos campos, la *hipertrofia* ha sido objeto de diversos debates teóricos, que permiten hacer una distinción entre dos mecanismos de crecimiento: así, mientras la *hiperplasia* alude al aumento del número de células, la *hipertrofia* se asocia al incremento del tamaño de las células ya existentes. En ambos casos, se trata de procesos que, aunque pueden responder a estímulos fisiológicos normales, también pueden generar efectos adversos cuando alcanzan una magnitud desproporcionada.²¹ En todas estas acepciones, lo que caracteriza al fenómeno es un crecimiento inusual en relación con los parámetros ordinarios, ya sea por el aumento del número de componentes o del tamaño del objeto en sí. Este crecimiento puede valorarse de manera positiva, como sucede en el ámbito deportivo con la ganancia de masa muscular,²² o negativa, cuando genera disfunciones como la insuficiencia cardíaca.²³ De manera análoga, la acumulación desproporcionada de normas jurídicas puede dar lugar

¹⁹ Online Etymology Dictionary, s.v. “hypertrophy,” <https://www.etymonline.com/word/hypertrophy> : “excessive growth, from hyper- ‘over, exceedingly, to excess’ + -trophy ‘nourishment.’” Véanse también Online Etymology Dictionary, s.v. “hyper,” <https://www.etymonline.com/word/hyper> : “word-forming element meaning ‘over, above, beyond,’ and often implying ‘exceedingly, to excess,’ from Greek hyper (prep. and adv.) ‘over, beyond, overmuch, above measure,’ from PIE root *uper ‘over’”; y Online Etymology Dictionary, s.v. “trophy,” <https://www.etymonline.com/word/trophy> : “word-forming element meaning ‘food, nourishment,’ from Greek -trophia, from trophē ‘food, nourishment,’ related to trephein ‘make thrive, nourish, rear; to make solid, congeal, thicken,’ of uncertain origin.”

²⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., versión en línea, <https://dle.rae.es>.

²¹ Junghyo Jo et al., *Hypertrophy and/or Hyperplasia: Dynamics of Adipose Tissue Growth*,” PLoS Computational Biology 5, no. 3 (2009): 1; y Junghyo Jo et al., *Hypertrophy-Driven Adipocyte Death Overwhelms Recruitment under Prolonged Weight Gain*, Molecular and Cellular Biology 30, no. 15 (2010), 3535.

²² Carlos Jiménez Zapata, *La fisioterapia y la optimización de la hipertrofia muscular* (Madrid: Editorial Médica Panamericana, 2024), 70–7: “[...] hipertrofia muscular óptima [...]”

²³ Otro ámbito de estudio relevante es el de la hipertrofia cardíaca, donde el crecimiento del tamaño del corazón puede clasificarse en dos categorías. La primera es la hipertrofia fisiológica, cuando dicho crecimiento está asociado con funciones cardíacas normales, como ocurre en el desarrollo infantil, la maternidad o el entrenamiento deportivo. En contraste con ella, se habla de hipertrofia patológica cuando el agrandamiento del corazón se debe a disfunciones cardíacas

a un incremento anómalo del volumen del Derecho, con la consiguiente complejidad del mismo y dificultad en su aplicación.

La incorporación de términos procedentes de otras disciplinas al discurso jurídico constituye un recurso metodológico valioso, pues permite iluminar fenómenos que el lenguaje estrictamente jurídico no logra describir con suficiente claridad. La noción de *hipertrofia* normativa, por ejemplo, no se agota en la mera constatación cuantitativa de una producción legislativa excesiva, sino que también remite a un proceso dinámico de crecimiento y acumulación,²⁴ por tanto la descripción de este fenómeno exige una representación conceptual capaz de reflejar esta dualidad. Dar cuenta de esta doble dimensión —producto y proceso— requiere una representación conceptual que trascienda las categorías jurídicas tradicionales. En este sentido, la analogía con disciplinas como la medicina o la biología se presenta como un instrumento explicativo idóneo, ya que ofrece imágenes y esquemas comprensibles que permiten representar con mayor precisión la complejidad de este fenómeno jurídico.

El recurso a la analogía para explicar fenómenos jurídicos a partir de categorías tomadas de otras disciplinas responde, en buena medida, a las limitaciones del propio lenguaje jurídico, que a menudo resulta insuficiente para describir con precisión realidades complejas asociadas al crecimiento y a la transformación del sistema normativo. En este contexto se inscribe el uso de la expresión “inflación legislativa”,²⁵ mediante la cual se describe el incremento excesivo del número de leyes recurriendo a una categoría extrapolada del ámbito económico, concretamente de la inflación monetaria.²⁶

La analogía no se limita a una semejanza terminológica, sino que incorpora también algunas de las implicaciones propias del concepto económico de inflación, como la idea de pérdida progresiva de valor, de deterioro de la calidad del instrumento afectado o de debilitamiento de su capacidad funcional. En efecto, así como la inflación monetaria designa un aumento sostenido de la masa monetaria susceptible de erosionar el poder adquisitivo y generar distorsiones en el sistema

inducidas por diversos factores, lo que conlleva a alteraciones celulares que frecuentemente desembocan en insuficiencia cardíaca, Ipei Shimizu et al., *Physiological and Pathological Cardiac Hypertrophy*, *Journal of Molecular and Cellular Cardiology* 97 (2016), 245–246.

²⁴ Las características de este proceso serán estudiadas más adelante.

²⁵ Véase infra, capítulo 1.4.

²⁶ Wikipedia, s. v. “Inflación monetaria,” última modificación en julio de 2025, https://es.wikipedia.org/wiki/Inflaci%C3%B3n_monetaria: “La inflación monetaria es un aumento sostenido de la masa monetaria de un país (o zona monetaria). Dependiendo de muchos factores, especialmente de las expectativas del público, del estado y desarrollo fundamentales de la economía y del mecanismo de transmisión, es probable que dé lugar a una inflación de precios, que suele denominarse simplemente ‘inflación’, o sea, una subida del nivel general de precios de bienes y servicios.”

económico, la inflación legislativa apunta a un crecimiento cuantitativo de las normas que puede comprometer su adecuada formación, su inteligibilidad y su eficacia práctica..

Esta analogía fue utilizada de manera explícita por Francesco Carnelutti, quien subrayó que el aumento del número de leyes reduce la posibilidad de una elaboración cuidadosa y ponderada de las mismas, señalando precisamente en la comparación entre inflación legislativa e inflación monetaria un criterio decisivo para comprender los efectos negativos del exceso normativo. En este sentido, la referencia a la inflación no cumple una función meramente retórica, sino que permite iluminar una dimensión crítica del fenómeno jurídico, anticipando algunas de las preocupaciones que hoy se asocian a la noción de *hipertrofia* normativa.²⁷

Sin embargo, el uso de la analogía no está exento de críticas. La traslación de un concepto de un campo disciplinar a otro puede generar confusiones o interpretaciones erróneas, dado que ambos fenómenos no responden necesariamente a las mismas dinámicas, sino que comparten únicamente ciertos rasgos que se consideran relevantes para la comparación.²⁸

La aplicación del concepto de *hipertrofia*, tal como se entiende en Biología y Medicina, al ámbito del Derecho presenta diferencias significativas en su enfoque. En primer lugar, la dualidad entre consecuencias positivas y negativas se atenúa, dado que, en el ámbito jurídico, este término suele emplearse con una connotación predominantemente negativa o crítica, como se analizará en las siguientes páginas. En segundo lugar, mientras que en las ciencias naturales existen estándares de medición que permiten establecer comparaciones objetivas—como el tamaño de una célula en relación con otras o el crecimiento de un órgano respecto a su estado normal—, en el Derecho, dicha comparación resulta mucho más difícil de cuantificar con precisión, o más bien, imposible. Pero, si bien no existe un umbral exacto que determine el crecimiento excesivo del volumen del Derecho en un sector específico, es posible identificar ciertos criterios orientativos, como la cantidad de documentos normativos existentes en un momento específico, su análisis comparativo en distintos

²⁷ Francesco Carnelutti, *La morte del diritto*, en *La crisi del diritto*, coord. Giorgio Balladore Pallieri (Padova: CEDAM, 1953), 180: “Più cresce il numero delle leggi giuridiche e più diminuisce la possibilità della loro accurata e ponderata formazione. L’analogia, sotto questo aspetto, tra l’inflazione legislativa e l’inflazione monetaria, da me usata più volte, è decisiva.”

²⁸ Sobre la similitud relevante en analogía, puede verse Frederick Schauer, *Thinking Like a Lawyer: A New Introduction to Legal Reasoning* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014), 421–22: “The scientists do not deny that some rule or generalization is necessary in order to determine which similarities and differences are relevant and which not, and in that sense the scientists agree with the skeptics. But the scientists nevertheless reject the notion that what I have called the rule of relevance is consciously understood in many or even most cases of analogical reasoning. Rather, the scientists say, the similarities are frequently perceived as primary, reflecting a deeper rule of relevance, but not a rule that is part of the conscious reasoning process (...) When people perceive the blue car as similar to the red car but not to the blue dress, for example, they are reflecting a world—or at least their world—in which car-ness is ordinarily more salient than blue-ness and thus comes across to them as immediately and unreflectively obvious.”

periodos o la frecuencia de sus modificaciones, lo que nos dará evidencias para la identificación de un sistema jurídico hipertrófico.

Luego de haber hecho estas aclaraciones, podemos abordar la difusión del fenómeno de la *hipertrofia* normativa en los discursos de juristas y teóricos del Derecho. Para ello, exploraremos las raíces de su uso y su progresiva integración en los debates jurídicos.

1.2 La *hipertrofia* normativa en la tradición de pensamiento liberal espontaneísta

Ya desde mediados del siglo XX, algunos sectores de la filosofía del derecho comenzaron a advertir sobre los supuestos riesgos asociados a la superabundancia de textos legales. Durante este periodo, particularmente en el contexto del pensamiento liberal de orientación hayekiana, este fenómeno es interpretado como un problema que amenaza el equilibrio espontáneo de la sociedad. Autores como Friedrich A. Hayek²⁹ y Bruno Leoni³⁰ utilizan esta crítica para argumentar contra el control estatal y con ello critican la expansión normativa impulsada por los Estados que se apartan del ideal del Estado mínimo, al constituir, en su opinión, una limitación a la libertad individual.

Esta interpretación, no obstante, ha sido objeto de relevantes matizaciones críticas en la doctrina. En particular, se ha señalado que la identificación casi automática entre legislación, planificación y arbitrariedad política tiende a simplificar en exceso la complejidad de los ordenamientos jurídicos contemporáneos y de las funciones que la legislación desempeña en ellos. La crítica hayekiana a la legislación descansa, en buena medida, en una concepción altamente idealizada del orden espontáneo y del *common law*, así como en una visión reductiva de la ley como mero instrumento de imposición de una voluntad política centralizada.³¹ Desde esta perspectiva, el problema no reside tanto en la

²⁹ Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1960; reimp. 1978).

³⁰ Bruno Leoni, *La libertà e la legge*, con introducción de R. Cubeddu (Macerata: Liberilibri, 1995).

³¹ Raimondo Cubeddu y Pier Giuseppe Monateri, *I signori del diritto. Il potere più irresponsabile*, prefacio de Nicolò Zanon (Torino: IBL Libri, 2025), 195-197: “In Diritto, legislazione e libertà (opera che può essere intesa come la matura formulazione dei temi enunciati nel titolo), la tesi della “scoperta” del diritto viene così formulata: «la teoria sociale comincia con [...] la scoperta che esistono strutture ordinate le quali sono il prodotto dell’azione di molti uomini, ma che non sono il risultato di una progettazione umana» Nella medesima opera [...] dopo aver distinto il diritto [law], «che non è stato mai “inventato”» [...], dalla legislazione intesa come «la deliberata creazione delle norme [...]», Hayek scrive anche che «il diritto è anteriore all’attività legislativa» e che la «scoperta e la formulazione di quali fossero le regole accettate [...] era un compito che richiedeva una particolare sagacia [anche perché] nessuno concepiva il diritto come qualcosa che l’uomo potesse forgiare a suo piacimento. Non è un caso che noi utilizziamo lo stesso termine “legge” [law] per designare tanto le invariabili regole che governano la natura, quanto le regole che governano la condotta umana» (e questo è coerente con la tesi dell’origine inintenzionale del diritto), ma pure, e proseguendo, che tali regole «erano entrambe concepite all’inizio come qualcosa che esiste indipendentemente dalla volontà dell’uomo [s]ebbene le tendenze antropomorfe di tutto il pensiero primitivo attribuirono entrambi questi tipi di legge alla creazione di qualche essere soprannaturale, esse erano concepite come delle verità eterne che l’uomo poteva cercare di scoprire ma che non poteva modificare» (dunque una critica della tesi dell’eternità, dell’origine divina e dell’immodificabilità del diritto). A tal proposito Hayek rimarca a) che «non può esservi dubbio che le leggi sono esistite per molte epoche prima che all’uomo venisse in mente di poterle creare o modificare»; b) che «nella forma in cui è ora ampiamente accettata, comunque – cioè

existencia o en el aumento de la legislación en cuanto tal, sino en la calidad de las normas, en su grado de generalidad, estabilidad y coherencia, y en las garantías institucionales que acompañan su producción.

La oposición tajante entre orden espontáneo y legislación planificada corre así el riesgo de transformarse en una crítica ideológica al Estado legislativo, más que en un análisis jurídico preciso de los efectos que la proliferación normativa puede tener sobre la certeza y la libertad.³²

En *The Constitution of Liberty*, Hayek desarrolla una concepción de la libertad basada en la obediencia a reglas generales y abstractas, en lugar de mandatos específicos impuestos por una autoridad. Esa perspectiva parte del reconocimiento —algo raro— de que, cuando se obedecen leyes en el sentido de reglas generales y abstractas establecidas sin considerar su aplicación particular a cada individuo, no se está sujeto a la voluntad de otro hombre y, por lo tanto, se es libre. Desde esta lógica, la libertad no se garantiza únicamente por una menor presencia de normas jurídicas que incidan en la esfera individual, sino también por la existencia de leyes impersonales, generales y estables, que permiten a los individuos prever las consecuencias de sus actos.

Este marco ideológico se entrelaza con la idea de *orden espontáneo*, entendido como un sistema en el que los esfuerzos de los individuos se coordinan mediante el ejercicio de su iniciativa personal. Y por tanto, la expansión de la legislación planificada tiende a sustituir dicho orden espontáneo por un diseño centralizado que restringe la libertad individual y convierte al Derecho en “un instrumento de voluntad política, potencialmente arbitrario”.³³

Por su parte, Leoni, también inscrito en la tradición liberal, desarrolla una amplia crítica complementaria en *Freedom and the Law* (1961), donde traza una analogía entre planificación y legislación, por un lado, y entre mercado y *rule of law*, por el otro. Estas expresiones las consideraba como ideas contrapuestas de organización social: mientras que las primeras representan formas de

che ogni legge sia, possa essere, e debba essere, il prodotto della libera invenzione di un legislatore —, [tale tesi] è di fatto falsa, un erroneo prodotto di quel razionalismo costruttivista»; c) che quantunque «la storia del diritto propriamente detta inizi a uno stadio troppo avanzato dell'evoluzione per gettare luce sulle [sue] origini [, e che se] vogliamo liberarci dall'onnipresente influenza della presunzione intellettuale secondo cui l'uomo nella sua saggezza ha progettato, o semmai avrebbe potuto progettare, l'intero sistema delle norme giuridiche o morali, dovremmo cominciare col considerare gli inizi primitivi e persino pre-umani della vita in società», e, d) che «per quel che concerne il campo del diritto», le scienze sociali hanno molto da apprendere dall'etologia e dall'antropologia culturale [...] Hayek, dunque, intende distinguere il diritto [...] dalla legislazione e non ritiene che sia il suo prodotto. Si tratta di una distinzione che gli sta particolarmente a cuore [...] precisando che «sebbene la concezione secondo la quale il diritto è il prodotto di una deliberata volontà umana si fosse sviluppata per la prima volta compiutamente nell'antica Grecia, la sua influenza sulla pratica politica rimase limitata».

³² Véase Mauro Barberis, *Hayek e il diritto: precauzioni per l'uso*, Rivista internazionale di filosofia del diritto 64, n.º 4 (1987): 511–544.

³³ Hayek, *The Constitution of Liberty*, 153-160.

limitación de la libertad individual, las segundas encarnan procesos de evolución social espontánea, asimilándolas a fenómenos como el lenguaje y el Derecho.³⁴

Leoni advierte sobre las consecuencias negativas de concebir el Derecho exclusivamente como un producto de la legislación, al señalar que ello implica desnaturalizar su carácter espontáneo y transformar el orden jurídico, en un sistema autoritario de mandatos, reflejo de una voluntad política dominante, tal como se vio anteriormente en la crítica de Hayek. En consecuencia, Leoni aboga por una reducción del papel del Estado como emisor centralizado de órdenes, tanto en el plano legal como en el económico. Desde esta perspectiva, la libertad individual resulta inconciliable con el control político y con el aumento de la legislación³⁵. Por ello, esta tradición liberal se consideraba incompatible con la filosofía social del llamado Estado de bienestar y el intervencionismo, las que fueron interpretadas por los defensores de esta corriente de pensamiento como una “evolución contemporánea del antiguo *Stato di polizia*”.³⁶

Estas críticas no se limitaron a las restricciones impuestas a la libertad individual derivadas de lo que, en palabras de Cubeddu, constituye un “aumento incontrolado de la legislación” al punto de concebirse el Derecho exclusivamente como un acto de producción normativa delegado a los representantes del poder soberano.³⁷ También fue cuestionada, por un lado, la tendencia a subordinar la creación del derecho a los mecanismos de representación política poniendo en duda la legitimidad de la democracia representativa como fuente de Derecho, y por otro lado el incremento del poder de los legisladores fue objeto de cuestionamiento desde la perspectiva de la certeza del Derecho.³⁸

³⁴ Leoni, *La libertà e la legge*, 164-165.

³⁵ Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, 3.^a ed. (Indianapolis: Liberty Fund, 1991), 90–91: “Even those economists who have most brilliantly defended the free market against the interference of the authorities have usually neglected the parallel consideration that no free market is really compatible with a law-making process centralized by the authorities. This leads some of these economists to accept an idea of the certainty of the law, that is, of precisely worded rules such as those of written law, which is compatible neither with that of a free market nor, in the last analysis, with that of freedom understood as the absence of constraint exercised by other people, including the authorities, over the private life and business of each individual [...] But if one seeks historical confirmation of the strict connection between the free market and the free law-making process, it is sufficient to consider that the free market was at its height in the English-speaking countries when the common law was practically the only law of the land relating to private life and business. On the other hand, such phenomena as the present acts of governmental interference with the market are always connected with an increase in statutory law and with what has been called in England the ‘officialization’ of judiciary powers, as contemporary history proves beyond doubt. If we admit that individual freedom in business, that is, the free market, is one of the essential features of political freedom conceived of as the absence of constraint exercised by other people, including the authorities, we must also conclude that legislation in matters of private law is fundamentally incompatible with individual freedom in the above-mentioned sense.”

³⁶ Cubeddu, R. (1995) *Introducción*. En B. Leoni, *La libertà e la legge* (p. XV).

³⁷ Cubeddu, 1995, p. XXVIII

³⁸ Leoni, *Freedom and the Law*, 88: “The increasing importance of the legislative process in the present age has inevitably obscured, both on the European Continent and in the English-speaking countries, the fact that law is simply a complex of rules relating to the behavior of the common people. There is no reason to consider these rules of behavior much different from other rules of behavior in which interference on the part of political power has been only exceptionally, if ever, exercised.”

Leoni identifica dos nociones contrapuestas de certeza: una de corto plazo, propia de los sistemas jurídicos modernos de tradición continental centrados en la legislación, y otra de largo plazo, propia del *common law*. En la primera, considera que la certeza se limita a la literalidad de una norma vigente pero efímera, de modo que la seguridad jurídica, entendida como fórmula escrita, depende siempre de la posibilidad de que la ley actual sea sustituida en cualquier momento por otra posterior. Señala además que, cuanto más rápido y frecuente sea el proceso legislativo, menor será la garantía de que la legislación presente tenga una duración significativa. Y es precisamente esta aceleración de la producción legislativa, con la consecuente incerteza en la duración de las normas, lo que lleva a definir estos sistemas como de “short-run certainty” (sistemas de certeza a corto plazo).³⁹

Frente a esta volatilidad, Leoni reivindica una concepción diferente de la certeza, fundada en la continuidad de los precedentes y la previsibilidad derivada de la uniformidad jurisprudencial. Como señala Leoni, retomando a Hale, cada época y cada tribunal tienden a mantener la continuidad del derecho mediante reglas uniformes que aseguran la coherencia del ordenamiento.⁴⁰ Esta continuidad era incompatible con un sistema dominado por el legislador, ya que “long-run certainty of the law [...] is incompatible, in the last analysis, with the short-run certainty implied by identifying law with legislation”.⁴¹

En este punto resulta pertinente introducir una matización crítica respecto de la conocida distinción formulada por Bruno Leoni entre *short-run* y *long-run certainty*, que ha constituido una de las razones principales de su preferencia por el *common law* y de su desconfianza frente a la legislación. Dicha distinción ha sido ampliamente citada en la literatura jurídica y político-jurídica, a menudo como explicación sintética de los déficits de certeza asociados a los sistemas legicéntricos. Sin embargo, cabe señalar que esta oposición ha sido con frecuencia asumida más como un presupuesto teórico que como un objeto de análisis en sí mismo. Ello sugiere que la contraposición leoniniana, aun siendo heurísticamente fecunda, requiere ser contextualizada y problematizada, evitando su utilización como un criterio explicativo automático. En particular, la identificación de la legislación con una dinámica necesariamente acelerada y volátil, y del *common law* con una forma de estabilidad orgánica y de continuidad espontánea, corre el riesgo de simplificar procesos jurídicos históricamente más complejos, presentes —con modalidades distintas— en ambos modelos de ordenamiento.⁴²

³⁹ Leoni, *La libertà e la legge*, 81

⁴⁰ Leoni, *La libertà e la legge*, 93.

⁴¹ Leoni, *Freedom and the Law*, 94.

⁴² Véase Mauro Barberis, *Diritto e legislazione. Rileggendo Leoni*, *Rivista internazionale di filosofia del diritto* 73 (1996): 231–255. Véase también Leoni, *o dei difetti della legislazione*. *Ragion pratica* 10 (1998): 137–150.

En este sentido, conviene precisar que la preferencia de Leoni por el derecho jurisprudencial frente a la legislación política, aunque constituye un elemento central de su teoría jurídico-política, no agota el núcleo más original de su pensamiento. Una lectura crítica permite advertir que su aporte decisivo no reside tanto en la contraposición entre producción legislativa y producción jurisprudencial del derecho, cuanto en una concepción de las instituciones jurídicas fundada en una teoría del poder entendida como intercambio de pretensiones individuales. Desde esta perspectiva, la crítica a la legislación no se dirige exclusivamente a su carácter político, sino al riesgo de concentración del poder normativo y a la progresiva reducción de los espacios de revisión y reajuste de los acuerdos sociales. La reacción política frente a la inestabilidad y al cambio, mediante una producción normativa cada vez más intensa, tiende así a traducirse en nuevas limitaciones de la libertad individual, anticipando dinámicas que hoy se manifiestan en fenómenos como la *hipertrofia* normativa.⁴³

Las tesis de Bruno Leoni han sido objeto de relecturas críticas en el pensamiento jurídico-filosófico contemporáneo, entre las cuales destacan las reflexiones desarrolladas por Mauro Barberis, orientadas a subrayar tanto la fecundidad como los límites de su pensamiento jurídico-político. En este marco, se ha señalado que la preferencia leoniniana por el derecho jurisprudencial frente a la legislación política no puede interpretarse sin más como una alternativa institucional plenamente viable en los ordenamientos contemporáneos, sino más bien como una construcción teórica que tiende a idealizar modelos históricos profundamente transformados. En efecto, el *common law* al que apelaba Leoni difícilmente puede identificarse con las configuraciones actuales de los sistemas anglosajones, marcadas por una creciente formalización decisonal y por dinámicas regulatorias que no los inmunizan frente a fenómenos de proliferación normativa. Desde esta perspectiva, la oposición rígida entre legislación y derecho jurisprudencial aparece como una simplificación analítica que ha sido en ocasiones asumida de manera acrítica, sin atender a la complejidad estructural y al pluralismo normativo que caracterizan al Derecho contemporáneo.⁴⁴

Ello no implica, sin embargo, una desvalorización global del aporte de Leoni. Por el contrario, se ha puesto de relieve que el núcleo más original e innovador de su pensamiento no reside tanto en la defensa del derecho jurisprudencial como fuente privilegiada, cuanto en una teoría de las instituciones fundada en una concepción del poder como intercambio de pretensiones individuales. Este desplazamiento permite reconsiderar el problema más allá de la dicotomía entre fuentes del derecho,

⁴³ Véase Raimondo Cubeddu y Pier Giuseppe Monateri, *I signori del diritto. Il potere più irresponsabile* (Torino: IBL Libri, 2025), esp. Appendice D, “Leoni e l’origine del potere”, 199-202.

⁴⁴ Véase Mauro Barberis, “Blue State. Leoni e l’anarco-capitalismo populista”. *Il Politico*, 264(s1), 91-104 (2026). <https://doi.org/10.4081/ilpolitico.2026.1149>.

orientando el análisis hacia las dinámicas mediante las cuales el poder normativo tiende a concentrarse y hacia los mecanismos —jurídicos y políticos— destinados a limitar dicha concentración.

En este contexto, el aumento de la legislación puede entenderse como una amenaza significativa, no solo porque contribuye a un incremento de la coerción incompatible con un orden jurídico libre, sino también porque activa una dinámica de “inflación” normativa que tiende a devaluar el valor del Derecho como instrumento de orientación de la conducta. En efecto, el constante cambio de las leyes y el enorme incremento de la actividad “quasi-legislative” o “pseudo-legislative” por parte del gobierno,⁴⁵ no solo intensifican la producción normativa, sino que debilitan el papel tradicional del legislador parlamentario y erosionan la estabilidad y la previsibilidad del ordenamiento.

Se trata, por tanto, de una dinámica que obliga a distinguir entre la actividad legislativa en sentido propio, emanada del Parlamento, y aquella otra de carácter normativo que, aunque similar en sus efectos, procede del poder ejecutivo, contribuyendo a una expansión cuantitativa del Derecho que, lejos de reforzar su autoridad, termina por depreciar su eficacia práctica y su capacidad regulativa.

En consecuencia, este fenómeno es considerado como un proceso autodestructivo que genera “agitación perpetua y opresión generalizada” en la sociedad contemporánea. Al respecto, son iluminantes los siguientes fragmentos: “[...] Too many vested interests and too many prejudices are obviously ready to defend the inflation of the legislative process in contemporary society. However, unless I am wrong, everybody will be confronted sooner or later with the problem of a resulting situation that seems to promise nothing but perpetual unrest and general oppression [...] Thus, legislation appears to be "rational," or, as Max Weber would have said, "one of the characteristic components of a process of rationalization [...] penetrating into all spheres of communal action." But, as Weber himself took care to emphasize, only a limited measure of success can be attained through the extension of legislation and the threat of coercion that supports it [...] The continual change of rules brought about by inflated legislation prevents it from replacing successfully and enduringly the set of non legislative rules (usages, conventions, agreements) that happen to be destroyed in the

⁴⁵ Arthur Kemp, “Introduction,” en Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, 3.^a ed. (Indianapolis: Liberty Fund, 1991), 8,12: “It is undeniable that today this result is due both to inflated legislation and to the enormous increase of a quasi-legislative or pseudo-legislative activity on the part of the government, and one cannot help agreeing with writers and scholars like James Burnham in the United States, Professor G. W. Keeton in England, and Professor F. A. Hayek, who, in recent years, have bitterly complained about the weakening of the traditional legislative powers of Congress in the United States or the “passing” of the British Parliament as a consequence of a corresponding enlargement of the quasi-legislative activities of the executive (...) Unfortunately, this is not the only grave disadvantage of the inflation of the legislative process today. Legislation always involves a kind of coercion and unavoidable constraint of the individuals “who are subject to it.”

process. What could have been deemed a "rational" process then proves in the end to be self-defeating.”⁴⁶

Estas citas evidencian que la denominada “inflación legislativa”, unida al incremento de la actividad cuasi o pseudolegislativa del Ejecutivo, ha debilitado progresivamente la función parlamentaria. Lo que en un inicio se presenta como un instrumento racional de organización jurídica revela, en última instancia, un efecto paradójico: el cambio constante de reglas impide reemplazar de manera estable los usos y convenciones que quedan destruidos en el proceso, conduciendo a la ya mencionada situación de agitación permanente y opresión generalizada.

Este rechazo frente al desarrollo del proceso legislativo corresponde más bien a determinadas corrientes de liberales extremos, idolatras del mercado, “siervos” de los poderes económicos salvajes que, con un marcado sesgo economicista, desconfiaban de la intervención normativa. Dichas posiciones —que conviene no confundir con la totalidad de la tradición liberal, que presenta enfoques más matizados respecto del papel de la legislación y del Estado — se originaron, en buena medida, como respuesta a los procesos de codificación en Europa.

En efecto, la necesidad de modificar los códigos mediante la promulgación de nuevas disposiciones condujo, con el tiempo, a una proliferación normativa que desbordó los marcos originales. Como se ha señalado, “el sistema cerrado original de los códigos fue rodeado y sobrecargado por una gran cantidad de otras normas escritas, cuya acumulación es uno de los rasgos más impresionantes de los actuales ordenamientos jurídicos europeos”, fenómeno que presenta similitudes estructurales con los compendios jurisprudenciales propios de los sistemas de *common law*.⁴⁷ No obstante, todas estas críticas, los códigos aún son considerados, en los países europeos, el núcleo del Derecho.

⁴⁶ Kemp, “Introduction,” 14, 17.

⁴⁷ Leoni, *La libertà e la legge*, 159-161, 164: “[La codificación representó un paso considerable en la dirección de la idea de Justiniano de que el derecho es un sistema cerrado que debe ser planificado por expertos bajo la dirección de autoridades políticas, pero también implicó que dicha planificación debía referirse más a la forma del derecho que a su contenido. Desafortunadamente, con el tiempo, el ideal —recientemente adoptado— de dar una forma legislativa a un contenido no legislativo demostró ser contradictorio [...] El derecho no legislativo es siempre mutable, aunque lentamente y de forma bastante clandestina. No puede transformarse en un sistema cerrado más de lo que lo puede el lenguaje ordinario, a pesar de los intentos realizados por muchos estudiosos —como el esperanto y otras lenguas artificiales (...) Si consideramos, por otro lado, lo que ha sucedido en tiempos relativamente recientes en los países de lengua inglesa, podemos encontrar fácilmente ejemplos del mismo proceso. Varias leyes del Parlamento son más o menos compendios de las *rationes decidendi* elaboradas por los tribunales de justicia en un largo proceso que se extiende a lo largo de toda la historia de la *common law* [...] La consecuencia más importante de esta nueva tendencia fue que los pueblos del continente y, en cierta medida, también los de países anglófonos, se acostumbraron cada vez más a concebir la totalidad del derecho como derecho *escrito*, es decir, como una serie de decretos emanados por cuerpos legislativos según la regla de la mayoría.

Así, el derecho en su totalidad empezó a concebirse como resultado de decisiones colectivas en lugar de elecciones individuales, y algunos teóricos —como Hans Kelsen— llegaron a negar que fuera posible hablar de comportamiento jurídico o político en ausencia de reglas coercitivas a través de las cuales un comportamiento pudiera calificarse como “legítimo” o no.]”

En esta línea, se ha observado también que las respuestas políticas frente a situaciones de inestabilidad social, económica o tecnológica suelen traducirse en una intensificación de la producción normativa orientada a reducir la incertidumbre, pero que termina generando nuevas restricciones y una mayor complejidad del ordenamiento. Esta observación resulta particularmente relevante para el análisis de la *hipertrofia* normativa, en la medida en que permite comprenderla no solo como un fenómeno cuantitativo, sino como el resultado de una reacción estructural del poder político frente al cambio, reacción que contribuye, de forma paradójica, a reforzar estas dinámicas y la incerteza jurídica que pretende corregir.

1.3 Crisis del Derecho, crisis de la ley e *hipertrofia* normativa

El propósito de esta sección no es ofrecer un desarrollo expositivo de las distintas concepciones sobre la crisis del Derecho y la crisis de la ley, ya que estas han sido ampliamente tratadas por la doctrina jurídica desde hace varias décadas.⁴⁸ Este conjunto de elaboraciones teóricas sirve de punto de partida para articular el marco conceptual de la *hipertrofia* normativa, orientado a precisar las condiciones que justifican hablar de las nociones de “crisis de la ley” y “crisis del Derecho”, así como a examinar sus implicaciones en los ordenamientos jurídicos en los que se pretende indagar sobre la existencia de *hipertrofia* normativa.

Para abordar de manera adecuada las nociones de *crisis del Derecho* y *crisis de la ley*, resulta imprescindible precisar los elementos que permiten hablar con propiedad de “crisis”. En un sentido general, este término alude a “[toda situación, más o menos transitoria, de malestar, y malestar en determinadas instituciones, aspectos o manifestaciones de la vida social; es síntoma o consecuencia de la maduración de profundos cambios orgánicos o estructurales]”.⁴⁹

En primer lugar, la crisis implica siempre una situación de malestar provocada por un cambio en un estado de cosas, del cual se espera —a través de un nuevo cambio— una posible salida. Este primer elemento refleja la idea de quiebre o perturbación frente a una situación considerada normal o estable. En segundo lugar, aparece el elemento temporal. La crisis no es una condición permanente, sino que depende de un determinado contexto histórico. De ahí que pueda calificarse de transitoria, aunque un “estado de crisis” puede prolongarse durante muchos años. La expresión de estos dos elementos en

⁴⁸ Véase Giorgio Balladore Pallieri, *La crisi del diritto* (Padova: CEDAM, 1953); Giovanni Tarello, *Sul problema della crisi del diritto* (Torino: Giappichelli, 1957); Ángeles Galiana Saura, *La legislación en el Estado de derecho* (Madrid: Dykinson, 2003); Gema Marcilla Córdoba, *Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005); Attilio Pisanò, *Crisi della legge e litigation strategy* (Milano: Giuffrè, 2016).

⁴⁹ Treccani. Vocabolario on line. Traducción propia.

el ámbito jurídico puede encontrarse en el pensamiento de Tarello, quien señala que: “[Observamos, ante todo, cómo el problema es especialmente sentido por juristas que adoptan una actitud meramente deprecatoria frente a una realidad cuya culpa sería la de no parecerse a otra que ellos dejan entender que han conocido y amado [cambio]. Una actitud, es decir, que se expresa mediante la idealización de situaciones histórico-jurídicas del pasado [temporalidad], cuyos elementos empíricos son aislados a través de un proceso abstractivo y utilizados, más o menos conscientemente, como parámetros de valor: parámetros con los que el mundo jurídico contemporáneo, al no adecuarse, resultaría negativamente calificado]”.⁵⁰ Aquí se advierte cómo la apelación a modelos históricos permite comprender la naturaleza esencialmente histórica y contingente de la noción de crisis.

En tercer lugar, junto a estos dos rasgos de carácter objetivo, se suma la dimensión subjetiva. La calificación de una situación como “crisis” depende también de la valoración personal de quien analiza los hechos: lo que para algunos constituye una transformación patológica, para otros puede representar una evolución normal o incluso deseable. Esta subjetividad explica que, como advirtió Tarello, la palabra “crisis” sea un término ambiguo y “[con una fuerte carga emotiva]”.⁵¹

Francesco Carnelutti

Entre los juristas del siglo XX se encuentra también Francesco Carnelutti quien, apartándose de la concepción liberal de corte clásico, centra su atención en los problemas que el crecimiento desmesurado de las leyes puede generar en la dinámica jurídica. Esta preocupación lo conduce a reflexionar sobre la crisis de la ley tanto en su dimensión cualitativa como cuantitativa.⁵² En

⁵⁰ Giovanni Tarello, *Sul problema della crisi del diritto*, 13. Traducción propia

⁵¹ Giovanni Tarello, *Sul problema della crisi del diritto*, 9–10: “Chi si affaccia al panorama della letteratura giuridica di questi ultimi anni, di quella, per lo meno, che confessa il suo interesse per il fenomeno giuridico nella sua totalità, si imbatte con grande frequenza in una parola che, per il potere evocativo che ha, per la carica emotiva da cui è pervasa, e per quanto di ambiguo essa comporta, non può che polarizzare la sua attenzione, e, forse, costituirsi per lui come chiave di interpretazione di tutta una realtà storica: crisi.

Diritto soggettivo e diritto oggettivo, cittadino e Stato, individuo e società, libertà e autorità, civiltà, cultura, e tutte queste cose nella più grande varietà dei loro attributi o, apoditticamente, senza attributo alcuno, sono state ritenute in crisi: tanto che dovremmo stupire assai nel vedere che con questi concetti, e partendo da premesse, e usando procedimenti di lavoro essi stessi posti in crisi, qualcuno, molti, lavorano ancora; dovremmo, se qualcosa non ci suggerisse che, nonostante tutto, costoro hanno ragione.

La crisi è nell'aria. Ciascuno la vede a suo modo; la pensa a suo modo, la definisce a suo modo. E, pur così diversamente vista, concepita, definita, essa è diventata nei discorsi dei più una sorta di realtà concreta [...]; e, divenuta tale, viene non di rado sottintesa, costituendo magari, almeno apparentemente, l'unico punto di accordo tra due interlocutori.

Per affermarla o per negarla, per trovare rimedi o per negarne la possibilità, se ne parla. E coloro, quei pochi, che volutamente la ignorano, considerandola un non-problema, non possono neppure ostentare il proprio silenzio, sopraffatti come sono dal gran vociare dei più. Insomma, la crisi è di attualità; forse si potrebbe dire di moda [...] E con questa crisi di cui tutti parlano, con questa crisi che ci è così familiare, noi dobbiamo fare i conti”.

⁵² Francesco Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, (Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1953), 68–71: “Da allora ad oggi, nell'uno e nell'altro aspetto, quantitativo e qualitativo, il fenomeno si è andato aggravando senza posa”.

particular, observa que lo que más le impresiona es el aspecto cuantitativo del fenómeno: no solo el enorme número de leyes existentes, sino sobre todo su crecimiento constante y progresivo, que transmite por sí mismo una “*impressione di ipertrofia*”⁵³ o *ipertrofia della legge*.⁵⁴ Aunque Carnelutti, no siempre añade calificativos específicos al término [*ipertrofia*], al situarlo en el ámbito jurídico y poner de relieve características del fenómeno que serán acogidas en esta investigación para su definición, puede reconocerse en su obra una de las primeras alusiones al concepto de *ipertrofia normativa*.

Un ejemplo particularmente gráfico de este fenómeno lo ofrece Carnelutti al recurrir a la analogía de las “*leggi prodotte in serie*”, evocando el proceso productivo industrial. Con esta imagen pone de relieve cómo la proliferación normativa repercute negativamente en la calidad de las disposiciones. Examina, además, otros factores que, a su juicio, contribuyen a la crisis del derecho —o, en sus propios términos, a la crisis del ordenamiento jurídico—. En su análisis identifica tres elementos interrelacionados, entre los cuales se encuentra la crisis de la ley. Se trata, en definitiva, de una visión de carácter sistémico, en la que los distintos factores en crisis interactúan y se condicionan mutuamente, configurando un escenario global de “Derecho en crisis.”⁵⁵

Una posible reconstrucción de su razonamiento podría formularse del siguiente modo: cuando la regulación social basada en el ejercicio “libre” de la autonomía de la voluntad no logra satisfacer, obstaculiza o simplemente no responde a las expectativas de orden en la vida colectiva, se hace necesario recurrir a una intervención legislativa cada vez más activa y visible. Esta pretende suplir esas deficiencias mediante disposiciones normativas que orienten la conducta de los ciudadanos. Sin embargo, a medida que estas se multiplican y se modifican en un intento por restaurar el orden, el sistema jurídico comienza a saturarse. Esta sobrecarga dificulta no solo el cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas, sino también el conocimiento pleno del derecho vigente, dada la creciente complejidad y volumen (exceso) del material legislativo.⁵⁶

De ahí surge la perplejidad de muchos juristas, como Carnelutti, quien considera que: “La multiplicación de las leyes [...] hace que el ciudadano, que para cumplirlas debería conocerlas, ya no sea capaz de conocerlas. La publicación de estas, como condición de su obligatoriedad, ha cambiado de carácter, convirtiéndose de presunción en ficción [...]” Y aún más: “La crisis legislativa [...] se

⁵³ Francesco Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, 68.

⁵⁴ Francesco Carnelutti, “La morte del diritto,” 180.

⁵⁵ Francesco Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, 68-71.

⁵⁶ Este debe entenderse en sentido amplio, como el conjunto de textos jurídicos promulgados por un órgano competente y destinados a producir efectos en la vida jurídica.

resuelve en la pérdida de prestigio de la ley, y así se fomenta la desobediencia, que es el germen del litigio y también del delito”.⁵⁷

La afirmación de Carnelutti plantea, sin embargo, algunas cuestiones que requieren ser matizadas. En primer lugar, no puede sostenerse sin más que la dificultad del ciudadano para conocer el Derecho derive exclusivamente del aumento cuantitativo de las leyes. Incluso en ausencia de *hipertrofia* normativa, el acceso efectivo al contenido del Derecho puede verse comprometido por otros factores estructurales, como el uso de un léxico altamente tecnicado, la complejidad conceptual de las categorías jurídicas o la mediación inevitable del saber especializado.

No obstante, la observación de Carnelutti adquiere una fuerza particular si se circunscribe al ámbito del Derecho penal, que constituye efectivamente el horizonte principal de su reflexión. En este contexto, la exigencia de cognoscibilidad de la ley reviste un carácter reforzado, en la medida en que el ciudadano debe poder conocer de forma clara y accesible aquellas conductas que pueden dar lugar a una sanción penal. Desde esta perspectiva, la multiplicación y la constante modificación de las normas penales no solo agravan las dificultades ya existentes, sino que pueden comprometer de manera específica la función garantista de la ley, afectando a su prestigio y a su capacidad de orientar la conducta.

En consecuencia, aunque la tesis de Carnelutti no puede generalizarse sin reservas a todo el ordenamiento jurídico, sí resulta especialmente pertinente para comprender cómo la *hipertrofia* normativa, cuando se combina con ámbitos caracterizados por altas exigencias de certeza —como el Derecho penal—, puede contribuir a una forma de devaluación funcional de la ley.

Precisamente en aquellos contextos en los que la ley, aun multiplicándose y especializándose, no logra cumplir de manera eficaz su función orientadora, se manifiesta una consecuencia ulterior del fenómeno descrito por Carnelutti: el desplazamiento progresivo del centro de gravedad del sistema jurídico desde la legislación hacia la jurisdicción. O sea, cuando ni siquiera el incremento en la cantidad y especificidad de las disposiciones normativas consigue garantizar el cumplimiento de sus fines, entra en juego la función judicial. Esta actividad jurisdiccional asume entonces un papel central al dirimir los conflictos que inevitablemente proliferan, en tanto el proceso judicial se convierte, según Carnelutti, “en el mecanismo por excelencia de realización de la justicia al caso en concreto”. Así, el aumento de desacuerdos, normas y procesos judiciales se articula en una suerte de espiral

⁵⁷ Francesco Carnelutti, “La morte del diritto,” 181.

interminable, que profundiza la crisis del “ordenamiento jurídico” y de todo aquello que este representa.⁵⁸

En este sentido, Carnelutti contrapone la ley (que responde a la exigencia de certeza) al proceso (guiado por la exigencia de justicia). De esta tensión, intrínseca a la naturaleza del Derecho, surge lo que él denomina “[el drama del Derecho]”, ya que “[la más pequeña ganancia en términos de justicia se paga en moneda de certeza, y viceversa]”. Ello, sin embargo, no equivale todavía a una crisis. Esta aparece cuando, al riesgo en términos de certeza no corresponde una garantía de justicia, o al riesgo en términos de justicia una garantía de certeza; en ese momento se abandona el terreno de la fisiología para ingresar en la patología del derecho.⁵⁹

La perspectiva de Carnelutti, común entre juristas de su tiempo, evidencia las expresiones de la crisis de la ley en el Estado liberal de mediados del siglo pasado, como se ha expuesto anteriormente. Sin embargo, este tipo de análisis resulta igualmente aplicable a otros momentos históricos y a diversas configuraciones del Estado. En este sentido, la doctrina jurídica ha desarrollado reflexiones análogas en torno a la crisis de la ley en el Estado social y el Estado constitucional⁶⁰.

Giovanni Tarello

Como ya se había señalado, la percepción de la existencia de una “crisis” en el Derecho, era ya un hecho generalizado en la literatura jurídica de mediados del siglo XX. Desde la perspectiva de Tarello, la emergencia del problema de esta crisis implicaba una reconfiguración de los problemas tradicionales, transformando de manera profunda la forma de entenderlos. Para él, el problema no se presentaba como una cuestión a resolver, sino como un “dato de experiencia” que debía ser esclarecido en su totalidad. Por ello, su investigación se orientó a indagar en las condiciones culturales y conceptuales que subyacían a los discursos sobre las diferentes crisis, buscando dilucidar no solo el alcance y los sentidos posibles de esta noción, sino también el modo en que dicha comprensión se había forjado históricamente.⁶¹

En su opinión, declarar que el Derecho se hallaba en crisis, no implicaba únicamente constatar una disfunción puntual, sino reconocer una situación de interdependencia entre los elementos que la condicionan, entre los que se encuentra la legislación, elemento que se basa en formulaciones que colocan la certeza como valor constitutivo de la experiencia jurídica.

⁵⁸ Francesco Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, 68-71.

⁵⁹ Francesco Carnelutti, “La morte del diritto,” 177.

⁶⁰ Marcilla Córdoba, *Racionalidad legislativa*, 155-204.

⁶¹ Giovanni Tarello, *Sul problema della crisi del diritto*, 12.

En este contexto, el debate sobre la crisis del Derecho adquiere inevitablemente una dimensión axiológica, al centrarse en la defensa de los valores que deben inspirar la ley en su formación. Pero, ¿por qué se discute sobre valores? Para Tarello, calificar algo como “valor” revela la “[satisfacción con ese determinado estado de cosas, la esperanza de obtenerlo o el dolor de haberlo perdido]”. Así, el análisis de la crisis de la ley se despliega en torno a la transformación, persistencia o debilitamiento de ciertos valores jurídicos fundamentales —como la generalidad, la abstracción, la certeza, la igualdad y la justicia— que han estructurado tradicionalmente la racionalidad legislativa, especialmente en el marco del Estado liberal.

Aclara que, al destacar las premisas ideológicas de las teorías que definen la crisis del Derecho como crisis de la certeza, no pretende en absoluto negar su relevancia. Por el contrario, las considera sumamente importantes, precisamente “[porque dejan de centrarse en un hecho político (como la ley retroactiva), para enfocarse en el aspecto cuantitativo de la legislación: la llamada “elefantiasis de la ley”, un fenómeno técnico que crea serias dificultades para el jurista, dado el “amontonamiento de leyes y reglamentos, por un lado, y de sentencias y circulares por el otro]”. Continúa explicando que, esta proliferación de leyes “*volta a volta assurde, inutili, contraddittorie*” que convierten el Derecho cada vez más ambiguo y mutable, configura una “crisis de la certeza jurídica” lo que reconoce como evidencia de una crisis profunda. Pero reconoce que la imagen idílica de un jurista dedicado a “[apacibles y refinadas reflexiones sobre un número reducido de normas estables y perdurables]” nunca ha hallado correlato en la realidad.⁶²

Pese a los discursos contemporáneos que enfatizan un cambio en el contenido y las funciones de la ley, podría sostenerse que esta se encuentra en una crisis permanente, o que, en todo caso, aún no ha logrado superarla. Prueba de ello es la persistencia de debates contemporáneos en torno a la defensa de valores liberales tradicionales, como la generalidad y la abstracción⁶³. En consecuencia, podría afirmarse que la noción misma de crisis de la ley expresa un malestar persistente.

Según la configuración de Estado que se adopte en la explicación —sea liberal, social o constitucional—, variarán también los criterios mediante los cuales se evalúa si una ley puede ser considerada racional o no. Un ejemplo particularmente ilustrativo, en el contexto del Estado constitucional de Derecho, lo ofrece Francisco Laporta, quien distingue entre dos modelos de racionalidad legislativa.

⁶² Giovanni Tarello, *Sul problema della crisi del diritto*, 16-18.

⁶³ Josep-Joan Moreso, “Sobre la generalidad de las leyes: Liborio Hierro y Francisco Laporta,” *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. especial 39 (2017): 179–185.

Un primer modelo de racionalidad formalista o decisoria –objeto de numerosas críticas- concibe la ley como esa norma o secuencia de normas producida por un cierto órgano de decisión que representa la voluntad general. Desde esta perspectiva, la crisis de la ley se explicaría, por una parte, debido al proceso de deslegitimación que han sufrido las asambleas legislativas ante la opinión pública, y por otra, por la progresiva disolución de la centralidad normativa de la ley, que se pierde en una “selva de normas jurídicas de una fuerza y un ámbito de validez equivalentes al de ella y que, sin embargo, no son producidas por ese órgano legislativo”.⁶⁴

Por otro lado, Laporta propone un segundo modelo: la racionalidad deductiva. En este enfoque, una ley es considerada racional en la medida en que puede derivarse deductivamente de las premisas normativas establecidas en la Constitución. Cualquier norma que no guarde coherencia con dicho sistema de premisas fundamentales sería, en consecuencia, calificada como irracional, lo que constituye una nueva forma de crisis de la ley, esta vez no por su procedencia formal, sino por su desconexión con el marco axiológico y normativo del orden constitucional.⁶⁵

En conclusión, la crisis de la ley, convertida en un *tòpos* de la literatura jurídico-filosófica del siglo XX, conserva plena vigencia en la actualidad como manifestación de la crisis del modelo legicéntrico, sustentado en el monopolio parlamentario de la producción normativa. En opinión de Pisanó, este modelo se encuentra hoy erosionado por el auge de los derechos y el protagonismo creciente de los tribunales. Explica además que tal desplazamiento progresivo del Parlamento de su papel central habría favorecido la confusión legislativa, el activismo judicial y el debilitamiento democrático, con

⁶⁴ Francisco J. Laporta, “Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley,” *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 22 (1999): 323–324: “La segunda acepción de «ley» en contextos jurídicos es la que la define como expresión de la voluntad general. En este sentido la «ley» es una norma o una secuencia de normas que se produce en un cierto órgano de decisión que acostumbramos a pensar que representa o expresa la voluntad general. Se trata en este caso de una acepción no puramente formal sino procedimental.

Aquí nos sale al paso una nueva evocación de la racionalidad, la de racionalidad decisoria, que parece tener un remoto aire de racionalidad inductiva. Según ella el enunciado legislativo se pretende racional porque está construido a partir de los enunciados particulares de intereses o preferencias individuales. En la medida en que el proceso logre integrar y componer esos intereses en una decisión común a todos es un proceso racional, como es racional el proceso inductivo que va de las premisas fácticas particulares a una afirmación general. Y es también racional que los individuos acepten esa decisión común porque al hacerlo no están sino persiguiendo sus propios intereses incorporados a esa decisión.”

⁶⁵ Laporta, “Materiales para una reflexión sobre racionalidad y crisis de la ley,” 322–323: “... podemos asociar a la ley un primer modelo de «racionalidad» y podemos contemplar ya un primer sentido de «crisis de la ley». El modelo de racionalidad es el deductivo-formal y es el que se deriva de concebir el control de constitucionalidad como un juicio de «adecuación», es decir, de coherencia o de consistencia entre dos enunciados normativos [...] Solo si el enunciado legal es una consecuencia deductivamente posible de las premisas constitucionales (o al menos una consecuencia no imposible) nos encontraremos con una ley válida. Por lo que respecta a la crisis de la ley, ésta se ha producido porque el parámetro constitucional de control ha adquirido un protagonismo nuevo [...] la ley está en permanente interinidad y en una posición subalterna, porque es interpretada y contemplada no por sí misma sino como una suerte de sospechosa permanente que hay que vigilar a la luz de la Constitución. Con ello, apenas es preciso decirlo, ha perdido el prestigio que acostumbró a tener en tiempos. Nos hemos acostumbrado a ver a las Cámaras legislativas puestas en tela de juicio y a las leyes sobre interpretadas y rechazadas por inconstitucionales con cierta frecuencia. La reputación de que disfrutaban se ha trasladado a la Constitución.”

el consiguiente riesgo para la certeza del derecho y la conexión cada vez más visible entre la crisis de la ley y la crisis del Derecho.⁶⁶

Entonces, la noción de crisis del Derecho se presenta como una categoría ambigua y polisémica, que alude a la compleja interrelación de factores, entre los cuales destaca la crisis de la ley. Esta última sigue siendo una cuestión central en los debates contemporáneos, ahora abordada con argumentos más sofisticados que reflejan la transformación de las funciones de la ley en el seno del Estado, independientemente de su configuración particular. Sin embargo, no existen elementos concluyentes que permitan afirmar que la crisis identificada en el contexto del Estado liberal haya sido efectivamente superada en el Estado actual, especialmente si se considera la persistencia en el análisis —y la consagración como valores— de rasgos histórico-tradicionales como la generalidad, la certeza y la abstracción.

Cabe subrayar, no obstante, que la crisis del Derecho no se agota en la crisis de la ley, siendo esta solo una parte de aquella. En este sentido, el fenómeno de la *hipertrofia* normativa, evidencia por excelencia de la crisis de la ley, no puede entenderse como una mera consecuencia natural de la evolución jurídica, sino más bien como una forma de desarrollo patológico para una concepción de ley aun divergente.

A la luz de lo anterior, puede afirmarse que la noción de crisis del Derecho —y, en particular, de crisis de la ley— constituye un concepto inevitablemente *value-laden*,⁶⁷ en la medida en que presupone la referencia a determinados valores jurídicos considerados deseables o constitutivos de una experiencia jurídica satisfactoria, como la certeza, la generalidad, la abstracción o la coherencia normativa. Ello no implica, sin embargo, que el discurso sobre la crisis deba reducirse a una mera expresión subjetiva de malestar o nostalgia por modelos históricos idealizados. Por el contrario, como muestran las reconstrucciones de Carnelutti, Tarello y otros autores, es posible identificar indicadores relativamente convergentes de crisis, entre los que destacan el incremento cuantitativo de la legislación, su acelerada mutabilidad, la proliferación de normas de origen no parlamentario y la consiguiente dificultad para garantizar la cognoscibilidad y estabilidad del Derecho vigente.

⁶⁶ Pisanò, *Crisi della legge e litigation strategy*, XI - XIV.

⁶⁷ Sobre “value-laden” (cargado de valores): En filosofía de la ciencia, la *value-laden thesis* sostiene que no es posible reunir evidencia ni aceptar teorías sin realizar juicios de valor contextual —es decir, que ciertos conceptos o prácticas están cargados de valores. Esta perspectiva pone de manifiesto cómo los valores influyen en la construcción y evaluación de conceptos y teorías. Véase Julian Reiss y Jan Sprenger, “*Scientific Objectivity*.” En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición de invierno de 2020, editado por Edward N. Zalta. Stanford, CA: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2020.

<https://plato.stanford.edu/entries/scientific-objectivity/>

En este sentido, la *hipertrofia* normativa puede entenderse no como un simple correlato retórico del discurso sobre la crisis, sino como uno de sus índices estructurales, en la medida en que traduce en términos descriptivos y analíticos un conjunto de disfunciones que afectan al funcionamiento ordinario del sistema jurídico. La relevancia de este fenómeno se acentúa cuando tales disfunciones adquieren un carácter sistémico, es decir, cuando dejan de manifestarse como episodios contingentes y pasan a comprometer de manera generalizada la capacidad del Derecho para cumplir sus funciones básicas de orientación, coordinación y garantía de expectativas, de modo comparable —aunque no idéntico— a lo que ocurre en situaciones de crisis sistémicas en otros ámbitos sociales.

Desde esta perspectiva, una posición puramente escéptica frente a la noción de crisis resulta insuficiente para fundamentar el análisis de la *hipertrofia* normativa, pues corre el riesgo de desactivar precisamente el problema que se pretende esclarecer. Sin asumir una concepción catastrofista del fenómeno, la presente investigación adopta una posición analítica intermedia: reconoce el carácter valorativo de la noción de crisis, pero sostiene que dicho carácter no excluye la posibilidad de identificar patrones recurrentes y efectos verificables que justifican hablar de desarrollos patológicos del Derecho, entre los cuales la *hipertrofia* normativa ocupa un lugar central.

1.4 *Hipertrofia* normativa en el pensamiento jurídico contemporáneo

Como ya se ha indicado, Francesco Carnelutti introduce una de las primeras alusiones al término *hipertrofia* aplicado al Derecho, en el sentido de *hipertrofia [normativa]* de la ley, que describe como “[la multiplicación de las leyes jurídicas]”, con la consiguiente dificultad para su conocimiento.⁶⁸ Durante el periodo del liberalismo jurídico resultaba impensable hablar de *norma* en sentido general, debido al marcado legicentrismo de la época, en la que los juristas reconocían únicamente la primacía de la ley entre las fuentes del derecho y relegaban otras formas de regulación, despectivamente calificadas como “cuasi-legislativas” o “pseudo-legislativas”. En el contexto contemporáneo, en cambio, el calificativo que mejor se ajusta a este fenómeno es el de *normativa*, pues permite aludir a la disposición jurídica o a la norma en sentido amplio, cualquiera que sea su fuente. Conviene advertir, no obstante, que la terminología empleada para designar este fenómeno es aún muy variada, como se mostrará en este epígrafe.

Ángeles Galiana Saura, por su parte, refleja bien el cambio de paradigma entre la tradición liberal y la contemporánea, con la consiguiente mutación del foco desde la ley hacia otras formas de regulación. En este marco, la autora define el fenómeno de la *hipertrofia normativa* como una

⁶⁸ Carnelutti, “La morte del diritto,” 180.

“superabundancia de normas” y lo aborda como una de las causas de la complejidad del ordenamiento jurídico. Así, sostiene: “ Los problemas que afectan a nuestro ordenamiento jurídico no derivan únicamente de la mala calidad de cada norma considerada de forma aislada, sino también de su extraordinaria complejidad, y ésta es consecuencia de dos circunstancias: de un lado, la superabundancia de normas o hipertrofia normativa (multiplicidad de instrumentos legislativos: leyes programa, leyes medida, leyes plan, etcétera); y, de otro, la diversidad de fuentes normativas y la proliferación de centros de producción normativa (la pluralidad de actores que intervienen en la elaboración de los proyectos legislativos y en la que, en todo caso, tienen una importancia creciente y necesaria, los distintos grupos tecnocráticos).”⁶⁹

De este modo, Galiana Saura no solo enfatiza el aspecto cuantitativo del fenómeno (*exceso en la regulación*) y la diversidad de fuentes, sino que también introduce una mirada desde la teoría política al analizar la pluralidad de sujetos involucrados en la redacción de las disposiciones y su impacto en la diversidad y la especialización de estas. En efecto, la referencia a la pluralidad de actores que intervienen en la elaboración de los proyectos legislativos apunta a un fenómeno que trasciende el plano estrictamente jurídico, pues refleja la creciente incidencia de partidos políticos, grupos de interés y aparatos tecnocráticos en la producción normativa. La proliferación de las disposiciones no obedece únicamente a una dinámica interna del sistema jurídico, sino también a la fragmentación del poder político y a la presión ejercida por múltiples actores que pugnan por incorporar sus agendas en el proceso legislativo, lo que contribuye a la dispersión y complejidad del ordenamiento jurídico.⁷⁰

El problema radica en que la autora emplea a lo largo del texto, diferentes voces para identificar el fenómeno además de *hipertrofia* normativa, como por ejemplo “*excesiva proliferación de normas, elevado volumen de la producción legislativa y crecimiento incontrolado y desordenado del material legislativo, entre otras*”⁷¹. Aunque ello enriquece el análisis al aportar diversas perspectivas, la falta de un tratamiento terminológico sistemático —derivado en parte de hecho de que su objeto de estudio no se centraba exclusivamente en dicho fenómeno, sino en un análisis más amplio sobre la legislación en el Estado de Derecho— genera dificultades a la hora de aislar conceptualmente este fenómeno y abordarlo de forma autónoma.

⁶⁹ Galiana Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 36.

⁷⁰ Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia* (Torino: Einaudi, 1991).

⁷¹ Si bien la autora usa varias veces el término *normas*, se hace evidente que lo utiliza como término equivalente a *disposiciones*, dado el contexto y la manera en que es empleado. Galiana Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 35-49

No obstante, en todas sus referencias, destaca un elemento central de este problema: la idea de *exceso* en la producción normativa, que se acompaña típicamente de algunos defectos de los conjuntos normativos como la incoherencia, el desorden, la redundancia, la complejidad, entre otras.

Por su parte Antonio Greco define la *hipertrofia* normativa como la “[estratificación de las disposiciones legislativas] subrayando que este fenómeno ha tenido como origen la pretensión de garantizar derechos sociales e intereses públicos primarios mediante una regulación exhaustiva y minuciosa de las relaciones entre ciudadanos, y entre estos y el Estado. Su aporte resulta significativo porque desplaza el análisis desde el plano estrictamente jurídico hacia el ámbito de la economía política del derecho. En esta perspectiva, la *hipertrofia* normativa se vincula directamente con la inflación reglamentaria, los costes administrativos y burocráticos y, en general, con los obstáculos que la sobreproducción normativa impone a la eficiencia económica, como factores determinantes en lo que llama la “[crisis de la competitividad]”.⁷² Con ello, Greco no se limita a señalar el exceso en la producción normativa como un problema de técnica legislativa, sino que lo concibe además como un obstáculo directo a la eficiencia económica.

Ahora bien, este enfoque también presenta limitaciones. Al centrar la atención en los efectos sobre la competitividad, corre el riesgo de reducir la *hipertrofia* normativa a un fenómeno esencialmente económico, soslayando sus implicaciones para la certeza del derecho y la coherencia del ordenamiento. Además, la explicación de Greco tiende a atribuir la hipertrofia casi exclusivamente a la ideología intervencionista del Estado social, sin considerar otros factores igualmente determinantes, como el pluralismo político, la fragmentación institucional o la presión de intereses particulares en el proceso legislativo, aspectos que, como señaló Galiana Saura, también contribuyen a explicar la complejidad del fenómeno.

En conclusión, el análisis de Greco enriquece la definición contemporánea de la *hipertrofia* normativa, sin embargo, su aproximación parcial, centrada en la lógica de la competitividad económica, deja abierta la necesidad de una conceptualización más amplia que incorpore igualmente en análisis de sus consecuencias jurídicas y sociales.

Asimismo, se encuentran referencias al fenómeno en otros sectores del derecho, como el laboral, donde Pietro Ichino aporta una perspectiva distinta al debate. En efecto, sostiene que la *hipertrofia* del sistema no se limita —ni siquiera principalmente— al volumen de la producción normativa, reconociendo que dicha producción puede ser tanto legislativa como reglamentaria, lo que confirma

⁷² Antonio Greco, “La semplificazione nell’ordinamento democratico,” *Federalismi.it*, n. 13 (2009), 1-2.

la pertinencia del calificativo *normativa* para referirse a la *hipertrofia*, en cuanto incluye regulaciones de diversas fuentes del derecho. A su juicio, sin embargo, la verdadera *hipertrofia* se manifiesta en el exceso de litigios judiciales y en el vasto circuito económico que éstos generan: honorarios profesionales, proliferación de revistas especializadas y publicaciones doctrinales, organización constante de congresos y seminarios, así como la expansión del ámbito académico vinculado al derecho del trabajo. Todo ello lo conduce a hablar de una *hipertrofia* del sistema jurídico-laboral.⁷³

No obstante, con estos planteamientos, se corren el riesgo de convertir la hipertrofia en una categoría excesivamente amplia, que mezcla dimensiones jurídicas, económicas y académicas. Si bien es cierto que la conflictividad constituye un síntoma de un sistema en tensión, resulta discutible considerarla como núcleo definitorio del fenómeno de la hipertrofia normativa.

Gilberto Andrés Molano Rojas y Juan Guillermo Moncada Solórzano ofrecen una caracterización precisa de la *hipertrofia* normativa -que en ocasiones califica también como regulatoria- en el caso colombiano, al identificar tres manifestaciones centrales: el exceso cuantitativo de normas de diversa naturaleza y origen que regulan la misma materia, la presencia de antinomias que afectan el ejercicio de los derechos y generan litigiosidad, y la enorme dispersión normativa, a menudo agravada por la opacidad en la actuación de ciertas autoridades. Esta triple manifestación permite vincular el concepto de hipertrofia normativa no solo con la cantidad de normas, sino también con su calidad y coherencia interna, lo que enriquece su definición y la conecta con dimensiones clásicas de la teoría del derecho como la certeza jurídica y la unidad del ordenamiento.⁷⁴

Asimismo, los autores destacan los efectos económicos y sociales del fenómeno: “inseguridad jurídica para las empresas y los ciudadanos, además eleva enormemente los costos de transacción para la iniciativa empresarial y el emprendimiento, afectando la competitividad y eficiencia de la economía.” De esta manera, la *hipertrofia* normativa es presentada como un obstáculo no solo técnico-jurídico, sino también como un lastre estructural para el desarrollo económico, rasgo que comparte con el análisis de Greco.⁷⁵

En esta línea, Mercedes Fuertes López entiende la *hipertrofia* normativa como una “excesiva regulación cargada de precisiones minuciosas”.⁷⁶ A su juicio, el problema no radica tanto en la mera

⁷³ Pietro Ichino, *Il lavoro e il mercato: Per un diritto del lavoro maggiorenne* (Milano: Mondadori, 1996), 123.

⁷⁴ Gilberto Andrés Molano Rojas y Juan Guillermo Moncada Solórzano, “Exceso, contradicciones y dispersión regulatoria en Colombia,” en *Calidad institucional: fundamento del desarrollo económico y el progreso social*, ed. A. M. R., (Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2018), 35–58.

⁷⁵ Greco, “La semplificazione nell’ordinamento democratico”, 1-2.

⁷⁶ Mercedes Fuertes López, “Out of the box,” *esPublicoBlog*, 18 de enero de 2019, <https://www.administracionpublica.com/out-of-the-box/>.

cantidad de normas cuanto en la microregulación excesiva que, al detallar en exceso, fomenta lecturas fragmentadas y rígidas del derecho, oscureciendo la finalidad de las instituciones jurídicas. Entonces la consecuencia inmediata de este fenómeno sería una pérdida de visión sistémica y una potencial inseguridad jurídica.

Andrea Chiappetta ha analizado la [hipertrofia normativa] en el contexto de la pandemia de Covid-19, señalando que la emergencia sanitaria dio lugar a una “*imponente catena normativa*” caracterizada no solo por su magnitud, sino también por un marcado “*pressapochismo lingüístico*” que agravó los problemas de claridad y certeza del derecho.⁷⁷ Así entendida, la [hipertrofia normativa] no se manifiesta únicamente en la cantidad excesiva de disposiciones, sino también en su deficiente calidad, que se traduce en normas oscuras y vagas —como las relativas a las “*attività motorie in prossimità dell’abitazione*” o a las “*comprovate esigenze lavorative*”—, generando interrogantes prácticos irresueltos y, en consecuencia, un fuerte impacto sobre el ejercicio de libertades constitucionalmente garantizadas.⁷⁸ Por ello, frente a la tradicional invocación de una *better regulation for better results*, Chiappetta plantea la necesidad de una corrección más radical: *less regulation for better regulation*, es decir, menos normas pero mejor diseñadas, capaces de ofrecer un marco coherente y comprensible incluso en situaciones de emergencia.⁷⁹

En la literatura jurídica también se ha utilizado, con menos frecuencia, la expresión *hipertrofia legislativa*. Así, Fernando Santaolalla López describe cómo la multiplicación incontrolada de normas ha culminado en una *hipertrofia legislativa*, caracterizada por leyes parlamentarias densas y minuciosas, junto con una escasez de normas de rango inferior o de menor intensidad reguladora. Según el autor, ello implica que el Parlamento deba ocuparse de cuestiones técnicas o de detalle para las que no está preparado, lo que lo distrae de las cuestiones verdaderamente nucleares.⁸⁰ Mientras que David Martínez Zorrilla emplea la misma expresión para aludir —con matices, pero en el fondo refiriéndose al mismo fenómeno— a la *hipertrofia normativa*, como una situación (siempre problemática) que afecta la función de fuente del derecho de los principios. Este autor, se refieren a una regulación en general y no solo de la Ley como fuente del Derecho.⁸¹

⁷⁷ Andrea Chiappetta, “Less Regulation for Better Regulation: Ipertrrofia normativa e pressapochismo linguistico ai tempi della pandemia da Covid-19,” *Forum di Quaderni Costituzionali* 2 (2020):... 726.

⁷⁸ Chiappetta, “Less Regulation for Better Regulation,” 725.

⁷⁹ Chiappetta, “Less Regulation for Better Regulation,” 726.

⁸⁰ Fernando Santaolalla López, “Dos normas injustamente olvidadas: texto articulado y Reglamento ejecutivo,” *Revista General de Derecho Constitucional* 25 (2017), resumen en Dialnet, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6166103>.

⁸¹ David Martínez Zorrilla, *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*, 69: “De cualquier modo, su papel e importancia, en cuanto fuente de derecho (no así como criterios interpretativos de normas positivas), quedan reducidos a la mínima expresión en un contexto jurídico como el actual, caracterizado por una acusada hipertrofia legislativa que prácticamente no deja resquicio alguno por regular”.

Por su parte, en la literatura norteamericana se puede encontrar el término *hyperlexis*, referida a una abrumadora proliferación del Derecho, lo que se identifica como una condición inevitable en los modernos estados administrativos.⁸² Esto refuerza la pertinencia del prefijo *hiper-* para referirnos al fenómeno objeto de estudio. Al respecto Chiao 2021 afirma que “In modern administrative states, large swaths of human life, from work to family to housing, are profusely and minutely regulated. Hyperlexis, the condition of overwhelming proliferation of law, appears to be an inevitable feature of such states. A bewildering array of lawmakers—legislatures, courts, tribunals, administrative agencies, municipalities, and government bodies of all kinds—generate a vast amount of law at a dizzying pace. These sources of law constantly generate statutes, case law, regulations, ordinances, directives, policies, orders, and principles on a vast range of topics”.⁸³

Si bien esta noción emplea características ya identificadas para definir el fenómeno, como una cantidad excesiva de normas y una diversidad de fuentes, a diferencia de la literatura previa centrada en sistemas de derecho continental, el estudio de la *hyperlexis* en esta tradición norteamericana pone un énfasis particular en la producción judicial del derecho como un factor adicional que contribuye al aumento del volumen normativo.

Otro término que aparece con frecuencia en la literatura jurídica contemporánea es el de *inflación legislativa*, conocida también como *L'inflation législative (et réglementaire)* cuando se quiere incluir en el análisis del fenómeno tanto el aumento de las leyes como el de los reglamentos enfatizando la diferencia de fuentes.⁸⁴ Esta distinción en la denominación indica que no se refiere a las leyes en un sentido amplio (es decir, a toda disposición jurídica emanada de un órgano competente), sino que establece una diferenciación entre las diversas fuentes normativas. Por ello, en esta investigación se emplea el término genérico *hipertrofia* normativa, dado que la noción de *l'inflation législative et réglementaire* distingue entre los tipos de fuentes, mientras que la *hipertrofia* normativa busca describir el fenómeno del aumento normativo en términos generales sin establecer una distinción entre tipos de disposiciones.

Una perspectiva similar adopta Zwiersykowski, para quien el fenómeno de la *inflation législative* no se debe únicamente a la constante creación de nuevas disposiciones, sino también a la avalancha de

⁸² Bayless Manning, “Hyperlexis: Our National Disease” (1977); y Vincent Chiao, “Hyperlexis and the Rule of Law” (2021).

⁸³ Chiao, *Hyperlexis and the Rule of Law*, 130.

⁸⁴ Simone Beissel, *Luxembourg. Les moyens de l'action administrative. L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés* (1980); Charles Debbasch (coord.), *L'inflation législative et réglementaire en Europe* (1986); Vito Marinese, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel. Étude sur les qualités de la loi* (Thèse de doctorat en droit, Université Paris X–Nanterre).

reformas que convierten a las disposiciones modificativas en el remedio de todos los males sociales. En este sentido, el autor señala: “On n’hésite plus à dénoncer la multiplication des lois totalement inutiles ni à condamner la production massive des vrais monstres législatifs. Toutefois, l’on évoque moins la surproduction législative dans son ensemble que l’avalanche des lois modificatives qui deviennent un traitement incontournable de tous les maux de la société.”⁸⁵

Por su parte, Por su parte, Marcilla Córdoba advierte que: “La inflación legislativa significa [...] un crecimiento desmesurado de las leyes, crecimiento que incluso puede parecer necesario para dar cumplimiento a las nuevas funciones estatales, pero que tampoco resulta gratuito, pues presenta consecuencias negativas, sobre todo desde la perspectiva del conocimiento del Derecho y del valor de la certeza.”⁸⁶

Al igual que la expresión *hipertrofia* normativa, esta noción de inflación legislativa se toma por analogía de una disciplina distinta al Derecho: mientras el término *hipertrofia* proviene de la biología —donde describe el crecimiento excesivo de un órgano o tejido—, la inflación legislativa se inspira en el fenómeno económico de la inflación monetaria, entendido como un aumento prolongado y generalizado en los precios de bienes y servicios, que conlleva una pérdida del poder adquisitivo de la moneda y, en última instancia, una pérdida de su valor.

Trasladada al ámbito jurídico, esta analogía sugiere que, del mismo modo que el exceso de dinero en circulación puede desvalorizar la moneda, una proliferación excesiva de normas puede erosionar la eficacia del Derecho. En este sentido, la inflación legislativa —como la *hipertrofia* normativa— puede entenderse como el resultado de una actividad legislativa continuada e intensa, que termina por saturar el sistema jurídico, generando incertidumbre, contradicciones y dificultades para su aplicación práctica.

Hasta aquí, el objetivo ha sido reconstruir la red semántica y las principales perspectivas doctrinales que abordan el fenómeno y fenómenos afines —*hipertrofia normativa*, *inflación legislativa*, *hyperlexis*, *sobrerregulación* o *cúmulo normativo*—, mostrando tanto sus solapamientos como sus divergencias.⁸⁷ Sin embargo, esta diversidad terminológica y teórica deja abierto un problema ulterior: cómo identificar y evaluar empíricamente el fenómeno, esto es, qué criterios permiten afirmar que un ordenamiento ha sobrepasado un umbral normativo razonable. A partir de este punto,

⁸⁵ Piotr Zwiersykowski, *L’inflation législative – quelques repères méthodologiques sur l’exemple de la législation polonaise*, 740, citando a K. Łojewski (2003), A. Kojder (1995) y S. Wronkowska y E. Kustra (2001).

⁸⁶ Marcilla Córdoba, *Racionalidad legislativa*, 178.

⁸⁷ Véase Tabla 1 y Tabla 2.

el análisis se desplaza desde la revisión bibliográfica hacia el análisis de evidencias institucionales y prácticas que permitan aproximarse, con cautela metodológica, a la medición y delimitación del fenómeno.

Tabla 1. Principales enfoques doctrinales, rasgos definitorios, límites y aportes

Principales enfoques doctrinales	Rasgos definitorios	Límites y Aportes
<p>Tradición liberal espontaneísta (Hayek, Leoni)</p>	<p>Define el fenómeno como un crecimiento excesivo de la legislación que erosiona la libertad individual. El énfasis recae en la aceleración del proceso legislativo, la mutabilidad de las normas y la expansión de actividades cuasi o seudolegislativas del Ejecutivo.</p>	<p>Límite: fuerte carga valorativa y sesgo anti-intervencionista. Oposición rígida entre legislación y derecho jurisprudencial en ocasiones asumida de manera acrítica, sin atender a la complejidad estructural y al pluralismo normativo que caracterizan al Derecho contemporáneo. Aporte: pone en primer plano la relación entre cantidad normativa y devaluación funcional del Derecho. Teoría de las instituciones basada en el poder como intercambio de pretensiones individuales; desplaza el foco más allá de las fuentes del derecho hacia las dinámicas de concentración del poder normativo y los mecanismos jurídicos y políticos que la limitan.</p>
<p>Francesco Carnelutti</p>	<p>Habla de una <i>impresión de hipertrofia</i> asociada a la multiplicación y producción “en serie” de las leyes, con efectos sobre la calidad normativa, la cognoscibilidad del Derecho y el prestigio de la ley.</p>	<p>Límite: generalización discutible; mayor fuerza explicativa en el ámbito del Derecho penal. Aporte: conecta exceso normativo, pérdida de cognoscibilidad y crisis sistémica del ordenamiento. Trata el término <i>hipertrofia</i> referido al Derecho.</p>
<p>Giovanni Tarello</p>	<p>Analiza la crisis de la ley como un concepto históricamente contingente y cargado de valores, desplazando el foco desde hechos políticos puntuales hacia el aspecto cuantitativo de la legislación</p>	<p>Límite: destaca la ambigüedad conceptual inherente al concepto de crisis. Aporte: Introduce la dimensión de la percepción subjetiva y de la contextualización histórica en el análisis de la crisis de la ley</p>

	(elefantiasis de la ley).	(dentro de la cual se inscribe el fenómeno de la <i>hipertrofia</i> normativa)
Ángeles Galiana Saura	Define la <i>hipertrofia</i> normativa como superabundancia de normas, subrayando la diversidad de fuentes y la pluralidad de actores que intervienen en la producción normativa.	Límite: uso terminológico no sistemático; el fenómeno no es su objeto exclusivo. Aporte: introduce la dimensión político-institucional del fenómeno.
Antonio Greco	Concibe la <i>hipertrofia</i> normativa como estratificación de las disposiciones vinculada al aumento de costes administrativos y pérdida de competitividad. Desplaza el eje desde la producción legislativa hacia los efectos económicos y administrativos del exceso regulatorio.	Límite: reducción del fenómeno a una lógica económico-competitiva. Aporte: muestra impactos socioeconómicos de la sobreproducción normativa.
Pietro Ichino	Desplaza el foco hacia la hipertrofia del sistema jurídico-laboral entendida como exceso de litigiosidad y expansión del circuito económico del litigio.	Límite: riesgo de convertir la hipertrofia en una categoría excesivamente amplia, que mezcla dimensiones jurídicas, económicas y académicas Aporte: ilustra el efecto de la <i>hipertrofia</i> normativa en la litigiosidad.
Otros autores contemporáneos y sectoriales (Molano y Moncada; Fuertes López; Chiappetta; Santaolalla y Martínez Zorrilla)	Enfatizan distintas manifestaciones del fenómeno, tales como el exceso cuantitativo de normas, la presencia de incoherencias y antinomias, la dispersión normativa, la micro-regulación, la falta de calidad lingüística de las disposiciones y la multiplicidad de fuentes de producción normativa, a menudo a partir de contextos sectoriales o situaciones específicas.	Límite: Al tratarse de análisis situados —frecuentemente vinculados a sectores concretos del Derecho o a contextos excepcionales—, estas aproximaciones tienden a fragmentar el fenómeno, dificultando su reconstrucción teórica. Aporte: Exponen de manera explícita las dimensiones cuantitativa y cualitativa del exceso normativo y ponen de relieve sus efectos sistémicos sobre la certeza jurídica, la coherencia del ordenamiento y la accesibilidad del Derecho, enriqueciendo así la comprensión empírica del fenómeno.

<p>Tradición anglosajona (hyperlexis / administrative state)</p>	<p>En la literatura anglosajona contemporánea, se conceptualiza bajo la noción de <i>hyperlexis</i>, una condición de proliferación abrumadora del Derecho característica de los Estados administrativos modernos. A diferencia de la tradición continental, este enfoque no se centra exclusivamente en la legislación parlamentaria, sino que incluye de manera explícita la producción judicial del Derecho.</p> <p>Consideración la proliferación normativa como un fenómeno estructural y, en gran medida, inevitable del Derecho contemporáneo.</p>	<p>Límite: Riesgo de naturalización del fenómeno y debilitamiento de su problematización normativa; menor atención a los efectos sobre la certeza y la cognoscibilidad desde una perspectiva garantista.</p> <p>Aporte: amplía el análisis más allá del legicentrismo y permite integrar la producción judicial y administrativa como factores centrales en el crecimiento normativo.</p>
<p>Inflación legislativa (e inflación legislativa y reglamentaria) (Zwiersykowski; Marcilla Córdoba; literatura francesa sobre <i>l'inflation législative (et réglementaire)</i>)</p>	<p>Designa el crecimiento desmesurado de la legislación —y, en formulaciones más amplias, también de la reglamentación— poniendo el acento en la distinción entre fuentes normativas y en la acumulación de leyes y reformas legislativas. La noción se construye por analogía con la inflación monetaria, en la medida en que la proliferación normativa tiende a devaluar el valor del Derecho, especialmente desde la perspectiva de la certeza y del conocimiento del Derecho.</p>	<p>Límite: Al centrarse en la diferenciación entre tipos de fuentes (leyes y reglamentos), se dificulta una comprensión unitaria del crecimiento normativo en general en el sistema jurídico. Mientras que la <i>hipertrofia</i> normativa busca describir el fenómeno del aumento normativo en términos generales sin establecer una distinción entre tipos de disposiciones.</p> <p>Aporte: Introduce de manera explícita la analogía económica y la idea de devaluación funcional del Derecho, y sus efectos sobre la certeza y previsibilidad jurídica.</p>

Nota a la Tabla 1 (Resultado de la revisión): Pese a la diversidad terminológica, las distintas aproximaciones convergen en un conjunto limitado de rasgos estructurales (Tabla 2). No obstante, ninguna ofrece por sí sola una conceptualización exhaustiva, lo que deja abierto un espacio analítico que justifica la propuesta de sistematización desarrollada en esta tesis.

Tabla 2. Elementos comunes recurrentes

Elemento	Descripción
Exceso cuantitativo de normas	Multiplicación, superabundancia o proliferación abrumadora del material normativo
Aceleración y mutabilidad	Ritmo elevado de producción y reforma normativa; inestabilidad del Derecho vigente.
Pluralidad y estratificación de fuentes	Legislación parlamentaria, reglamentos, actos administrativos, entre otros; y en algunos enfoques, producción judicial.
Complejidad y tecnificación	Densidad normativa, micro-regulación y lenguaje técnico que dificultan la comprensión.
Efectos sistémicos	Dificultades de cognoscibilidad, pérdida de certeza jurídica, incoherencias, antinomias y aumento de litigiosidad.
Dimensión valorativa	Evaluación del fenómeno a la luz de valores como certeza, generalidad, previsibilidad y racionalidad legislativa. Así como su percepción subjetiva.

Nota a la tabla 2:

Estos solapamientos permiten identificar un núcleo conceptual mínimo a partir del cual la *hipertrofia* normativa puede ser analizada como un fenómeno estructural del Derecho contemporáneo, distinto —aunque relacionado— de otros conceptos afines como inflación legislativa o sobre-regulación. Este núcleo compartido constituye el punto de partida para la delimitación conceptual desarrollada en el capítulo siguiente.

Pero la identificación y medición de este fenómeno plantea desafíos metodológicos importantes, ya que, a diferencia de los fenómenos cuantificables en disciplinas como la economía, el Derecho carece de parámetros universalmente aceptados que permitan establecer, de forma objetiva, cuándo un sistema jurídico ha sobrepasado un umbral normativo razonable.

No obstante, es posible construir indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan aproximarse a una evaluación del fenómeno. Entre los indicadores cuantitativos, podemos encontrar la identificación del número absoluto de textos legales aprobadas en un período determinado, el ritmo de producción legislativa (por ejemplo, textos por año), la extensión promedio de los textos legales (medida en artículos, páginas o palabras) y el grado de modificación o reforma de los textos legales más importantes para una rama determinada del Derecho, lo que puede reflejar inestabilidad e incerteza respecto al Derecho vigente.

A estos datos cuantitativos puede añadirse el análisis de un indicador cualitativo, como la complejidad técnico-lingüística de los textos legales, la cual dificulta su comprensión por parte de los

destinatarios. De este modo, a medida que el Derecho se vuelve más complejo y tecnificado, se torna también menos accesible, imponiendo barreras adicionales para su conocimiento.

Estas dificultades de cognoscibilidad favorecen el recurso a fuentes extrajurídicas que simplifiquen su contenido y faciliten su comprensión para juristas y legos en Derecho. Esto se puede lograr a través de diferentes medios como la presencia de peritos especializados en las soluciones de casos⁸⁸, o la creación de espacios institucionales con el objetivo de, por decirlo de algún modo “explicar el Derecho”. Un ejemplo de esto se encuentra en el *Centro de Informação para a Energia (Cinergia)* creado en Portugal para explicar a los ciudadanos las regulaciones en materia energética, así como el *Service d'Accueil et d'Information Juridique* en Luxemburgo, establecido en 1976 para hacer frente a la *inflation législative et réglementaire*.

Este último tiene como objetivo orientar a los ciudadanos en lo que fue descrito en el momento de su creación como: *"le labyrinthe de notre système juridique et de notre organisation judiciaire"* o *"la jungle de la justice"*. Inicialmente fue instaurado en la capital y posteriormente en Esch-sur-Alzette, la segunda ciudad del país, y su eficacia se evidenció en la creciente demanda de sus servicios: en su primer año de funcionamiento atendió a 1.149 personas, cifra que aumentó a 2.238 en el segundo año y a 3.250 en el tercero⁸⁹. La creciente demanda de estos servicios es consistente con el diagnóstico

⁸⁸ Esto será abordado en el Capítulo 3.

⁸⁹ Beissel, *Luxembourg. Les moyens de l'action administrative*, 609–612 :

“Face à l’inflation législative et réglementaire que le fonctionnement de la société nécessite à l’heure actuelle, il arrive que les citoyens manquent des informations dont ils ont besoin pour réagir en présence des problèmes auxquels ils se trouvent quelque jour confrontés. Si la question de l’information des administrés se pose dans tous les domaines et à tous les niveaux de la vie politique et sociale, elle s’est avérée particulièrement lancinante dans le domaine juridique où la croissance prodigieuse des textes a fini par créer un certain malaise parmi ceux dont l’activité professionnelle ou le statut personnel ne permet pas de tenir à jour leur connaissance de la loi. Fatalement, et au moins une fois dans sa vie, tout homme rencontre un problème de nature juridique, si minime qu’il puisse être. Si cet administré manque alors de l’information adéquate, que devra-t-il faire pour se la procurer, pour savoir quelle démarche entreprendre? Il peut certes aller consulter un avocat ou un conseil juridique; mais, souvent, le citoyen hésite à se rendre chez ces spécialistes, et cela pour les raisons suivantes: D’une part, il se peut que, mal informé, il pense que son problème ne nécessite nullement l’intervention d’un expert. Il aimerait seulement obtenir un renseignement sur quelque point précis pour se débrouiller ensuite lui-même [...] L’idée de base de ce texte était de créer un centre d’information destiné à aider le citoyen à se retrouver dans le labyrinthe de notre système juridique et de notre organisation judiciaire [...] Cette information consiste à instruire les particuliers sur l’étendue de leurs droits par rapport à leurs problèmes et sur les moyens permettant de jouir de ces droits et de les réaliser [...] Ce qu’il faut souligner, c’est que le règlement pose le principe de la gratuité des consultations. En revanche, ceux qui les donnent, c’est-à-dire les membres de la commission, perçoivent une indemnité de l’État [...]

Le bilan.

L’essor remarquable qu’a connu le Service d’Accueil et d’Information Juridique est la meilleure preuve que cette institution répond à un besoin réel des citoyens. Institué d’abord dans la capitale, puis après le succès initial, également à Esch-sur-Alzette qui est la seconde ville du pays, le service a accueilli 1.149 personnes en 1977, 2.238 en 1978 et 3.250 en 1979. Ces chiffres démontrent une progression très rapide et ne tiennent pas compte des innombrables informations données par téléphone [...]

Voilà une constatation qui justifie a posteriori l’idée de base de ladite institution destinée à faire profiter des informations qui leur sont indispensables ceux des citoyens qui risquent le plus de se perdre dans la jungle de la justice. Parmi les informations sollicitées, plus d’un tiers sont de nature purement juridique, suivies de celles relatives à des problèmes

según el cual las normas eran tantas y tan variables que las personas se pierden en la comprensión de todo el material jurídico, lo que trae como consecuencia la desvalorización del Derecho en tanto se recienten los fines perseguidos por este.

Sin embargo, la proliferación de estos mecanismos —manuales explicativos, expertos especializados o servicios públicos de información jurídica— debe entenderse menos como una solución genuina que como una respuesta institucional que pone de manifiesto la creciente dificultad de asegurar la inteligibilidad directa del Derecho. Estas iniciativas, aun siendo valiosas en términos prácticos, más que resolver, confirman un problema estructural: el progresivo distanciamiento entre el Derecho y sus destinatarios, y la consiguiente erosión de su conocimiento.

Si bien estos mecanismos pueden atenuar algunas de las dificultades prácticas generadas por la hipertrofia normativa, también plantean objeciones normativas desde la perspectiva del Estado de derecho, en la medida en que corren el riesgo de debilitar la función orientadora del Derecho al trasladar la carga de la inteligibilidad del legislador a los intermediarios. Por ello, tales mecanismos no pueden sustituir la responsabilidad primaria del legislador de producir normas coherentes, inteligibles y sistemáticamente ordenadas.

Con base en todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que, en la literatura jurídica contemporánea, si bien distintos autores han identificado de manera independiente diversos aspectos del fenómeno de la *hipertrofia* normativa, no existe una posición unánime al respecto. Además, se observa un uso indistinto de términos diferentes para aludir al tema, lo que dificulta su comprensión. Por ello, resulta necesaria una mayor profundización en la materia, lo que justifica la relevancia del presente estudio. En este sentido, ninguna de las concepciones previamente mencionadas— *hipertrofia* normativa, *hyperlexis*, inflación legislativa, entre otras— se identifican plenamente entre sí, ni es posible hallar en una sola de ellas la totalidad de los elementos teóricamente útiles para el análisis del fenómeno. No obstante, cada una aporta dimensiones relevantes que permiten enriquecer su comprensión.

La construcción del concepto de *hipertrofia* normativa no debe limitarse a la adopción exclusiva de una única acepción en detrimento de las demás, bajo la pretensión de una corrección absoluta. Esto se debe a que la terminología puede variar según la realidad jurídica en la que se analice y el idioma en que se estudie. Lo verdaderamente relevante es la caracterización rigurosa del fenómeno y la

sociaux. Le pourcentage restant porte en majorité sur des questions de législation, sur le bail à loyer, sur les différentes procédures à suivre le cas échéant et sur les droits et devoirs des époux”.

identificación de las condiciones que posibilitan su existencia, más que la defensa dogmática de un término absoluto para denominarlo.

Para esta investigación, se ha optado por el término *hipertrofia* normativa entre las diversas denominaciones disponibles, no solo para evitar la innecesaria proliferación de nuevos términos, que podrían generar mayor confusión y opacidad en torno a este fenómeno, sino también porque la noción de “*hipertrofia*” conlleva intrínsecamente la idea de un crecimiento excesivo en términos cuantitativos. Mientras que el uso del término “normativa” permite abarcar el conjunto de normas sin distinción de fuentes, incluidas aquellas de origen judicial, no obstante, en esta investigación no será abordada directamente la creación judicial de las normas.

De este modo, el término *hipertrofia normativa* se empleará de manera instrumental para referirse al fenómeno caracterizado por un crecimiento progresivo de las normas que resulta desproporcionado en relación con determinadas funciones estructurales del Derecho, tales como su cognoscibilidad, estabilidad, coherencia interna y capacidad efectiva de orientar la conducta. dentro de un sistema jurídico que presenta una multiplicidad de fuentes, con constantes modificaciones, una estructura estratificada y un predominio de enunciados complejos, lo que dificultan el conocimiento y aplicación del Derecho.

La desproporción no se entiende aquí en términos absolutos o meramente cuantitativos, sino de manera relacional y contextual, esto es, como una situación en la que, por ejemplo, el aumento de las normas y sus constantes modificaciones superan la capacidad del sistema —o de un sector del mismo— para absorber dichos cambios sin comprometer sus funciones básicas.

Esta evaluación puede realizarse tanto a nivel del sistema jurídico en su conjunto (nivel macro), pero también, y con mayor efectividad en relación con subsistemas normativos específicos (nivel micro), en los que la concentración de fuentes, la inestabilidad normativa o la complejidad técnico-lingüística pueden manifestarse de forma particularmente intensa.

La *hipertrofia* normativa es el resultado de una actividad prolongada en el tiempo, dado que el incremento en la regulación se produce de manera progresiva e indefinida. Este incremento es una propiedad graduable, es decir, que puede presentarse en mayor o menor medida. Y por ello se puede decir que la “gradualidad” es una característica fundamental de este fenómeno.

La *hipertrofia* normativa se caracteriza también por una “naturaleza dual”, en tanto puede ser comprendida simultáneamente como proceso y como producto. En primer lugar, constituye un

proceso porque remite a una dinámica de producción jurídica continua: un flujo incesante de disposiciones normativas nuevas y constantes modificaciones: derogaciones parciales, reordenamientos, entre otras. Este aspecto pone de relieve la dimensión temporal de la *hipertrofia* normativa, entendida como una actividad inacabada y en constante transformación. Y al mismo tiempo, puede ser considerada un producto, en cuanto se traduce concretamente en un sistema normativo con una abundante regulación y presencia de diversidad de fuentes, constantes modificaciones, y enunciados complejos. Desde esta perspectiva, lo que importa no es únicamente la sucesión de actos legislativos, sino el resultado acumulativo de dicha dinámica, que conduce a densidad, opacidad y por ende, desconocimiento del derecho vigente.

Asimismo, la *hipertrofia* normativa presenta un “carácter difuso y multifacético” ya que incorpora múltiples problemáticas al debate, en la medida que abarca varios fenómenos jurídicos independientes, como las antinomias y la redundancia normativa, así como otras formas de indeterminación que afectan tanto al sistema jurídico en su conjunto como a sus componentes individuales (disposiciones normativas). Por ello se puede decir que tiene un carácter difuso y multifacético, ya que esta complejidad estructural impide una clasificación cerrada o definitiva de sus expresiones, las que no son fácilmente delimitables ni susceptibles de enumeración exhaustiva.

Entonces, afirmar que un sector del Derecho se encuentra afectado por *hipertrofia* normativa implica reconocer que dicho ámbito se caracteriza por una promulgación abundante, progresiva e indefinida de documentos normativos, que da lugar a una “presencia de una cantidad (demasiado) amplia y (por ende) dañina/irracional de normas”. Esta sobreproducción normativa genera diversas consecuencias tanto en el plano interno del sistema normativo —manifestadas en la aparición de antinomias y redundancias— como en el plano externo, reflejadas en el aumento de la carga cognitiva necesaria para el acceso, comprensión y conocimiento del Derecho vigente por parte de los destinatarios.

En este sentido, la *hipertrofia* normativa no se concibe como una propiedad uniforme del ordenamiento, sino como un fenómeno graduable, cuya identificación depende del análisis de determinados presupuestos estructurales y de sus efectos prácticos. El examen sistemático de estos se desarrollará en el capítulo 2, con el objetivo de avanzar hacia una delimitación conceptual más precisa del fenómeno.

A continuación, se presentará un breve ejercicio exploratorio que, tras la revisión de las posiciones doctrinales sobre el fenómeno, permitirá complementar el análisis conceptual mediante entrevistas estructuradas a un grupo reducido de participantes, con el objetivo de indagar cómo es percibida la

hipertrofia normativa y el exceso regulatorio tanto por juristas como por legos en Derecho, sin pretensión de generalización de los resultados.

1.5 El concepto de *hipertrofia* normativa: una exploración empírica preliminar

Después de examinar la modelación del concepto de hipertrofia normativa y sus diferentes acepciones en la doctrina jurídica, se llevará a cabo una aproximación exploratoria al concepto desde la teoría jurídica, complementada por un análisis cualitativo basado en entrevistas estructuradas, con el fin de poner a prueba de manera preliminar algunas de las hipótesis conceptuales desarrolladas en los apartados anteriores. Con las entrevistas se puede extender el análisis jurídico a personas comunes, o sea sin entrenamiento legal, lo que persigue el fin de conocer la percepción que tiene los ciudadanos (y también juristas), como destinatarios de las normas, sobre el significado ordinario de los términos jurídicos.

Sin embargo, es importante considerar que la distinción entre vocablos ordinarios, técnicos y tecnicados es siempre relativa y depende de las circunstancias históricas y sociolingüísticas, por lo que: términos de uso común pueden tecnicarse, los tecnicados pueden volverse obsoletos en el uso ordinario y transformarse en términos técnicos, algunos términos técnicos pueden integrarse en el uso común, ampliando su significado más allá de su ámbito técnico original, y los términos técnicos de otras disciplinas -como la *hipertrofia*- pueden considerarse para el Derecho, vocablos de uso ordinario.

En este sentido es ilustrativa la explicación de Giovanni Tarello quien expone la siguiente idea: “La distinción de los vocablos (y de las expresiones) respectivamente en ordinarios, técnicos y tecnicados es, evidentemente, una distinción relativa, como todas las distinciones que tienen su fundamento en fenómenos mutables como son los lingüísticos y socio-lingüísticos. Los vocablos del uso ordinario frecuentemente se tecnicifican, los vocablos tecnicados en ocasiones se tornan obsoletos en el uso ordinario y se vuelven consiguientemente verdaderos y propios términos técnicos y, en sentido inverso, no pocos términos originariamente técnicos devienen de uso ordinario: piénsese en el vocablo «vista», originariamente de uso ordinario, que en la acepción de ventana que permite la vista sobre los fondos circundantes ya no forma parte del hablar ordinario y se ha convertido, con esta acepción, en vocablo técnico-jurídico; piénsese en el vocablo, originariamente técnico-jurídico, «reivindicación» que ha devenido de uso ordinario extendiéndose, de la acción judicial de defensa de la propiedad, a la afirmación de cualquier derecho, interés, pretensión, idea. En cualquier caso, en cada momento histórico y respecto a un sistema legislativo, la distinción entre los vocablos según

sean de uso común, técnico-jurídico o tecnificado, puede ser siempre instituida aun si de modo no rígido. La distinción de los vocablos en técnicos, tecnificados y de uso ordinario, si efectuada desde el punto de vista de la cultura jurídica, lleva a que los vocablos técnicos y tecnificados de las otras ciencias y técnicas (diversas del lenguaje de las normas jurídicas y de la ciencia jurídica) sean considerados vocablos de uso ordinario: «monocotiledón» es, en el lenguaje de las leyes, vocablo de uso ordinario”.⁹⁰

Las entrevistas estructuradas pueden constituir una herramienta útil, en un sentido estrictamente exploratorio, para indagar acerca de cómo determinados fenómenos jurídicos son comprendidos y percibidos por distintos actores. En particular, este tipo de instrumento permite recoger indicios cualitativos sobre las representaciones y valoraciones que tanto juristas como no juristas formulan respecto de nociones como la *hipertrofia* normativa o el exceso regulatorio en su experiencia práctica, sin pretensión alguna de ofrecer resultados generalizables ni de carácter experimental, sino como apoyo empírico preliminar a la reflexión teórica.

Este enfoque puede ser sumamente útil para comprender conceptos legales complejos, como el de la *hipertrofia* normativa. En este sentido, el análisis experimental se enfocará en captar la percepción del concepto de *hipertrofia* normativa, tanto en la vida cotidiana como en el contexto jurídico. Además, se analizará la percepción de una noción fundamental dentro de la misma, la noción de exceso (que será analizada críticamente en el siguiente epígrafe).

En este sentido, se aplicaron dos grupos de entrevistas a un grupo reducido de personas, las que se pueden encontrar contenidas en el Anexo 1: un grupo relativo a la *hipertrofia* normativa y otro a la noción de exceso en el contexto jurídico. El objetivo fue realizar un análisis cualitativo del panorama que ofrecen estas nociones, sin pretender un análisis estadístico o cuantitativo.

Se realizaron un total de 62 entrevistas realizadas a estudiantes, docentes y personal administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa, así como a visitantes ocasionales y personas externas a la institución. Del total de participantes, 54 declararon tener formación jurídica (incluido los estudiantes), mientras que 8 señalaron no haber estudiado Derecho. El propósito de este ejercicio fue llevar a cabo un estudio exploratorio inicial, concebido como una primera aproximación de carácter cualitativo, que permitiera recabar información preliminar útil para orientar el análisis posterior.

⁹⁰ Giovanni Tarello, *La interpretación de la ley*, 118.

La entrevista se realizó en su mayoría de forma anónima, y se optó por distribuirla en formato físico, entregándola personalmente a cada participante. Aquellos que ofrecieron su aprobación verbal permitieron incluir sus comentarios como parte de la investigación. Así, la modalidad originalmente concebida como entrevista estructurada anónima se transformó en un conjunto de breves entrevistas no estructuradas, lo que facilitó una interacción directa especialmente valiosa. Esto permitió recoger observaciones espontáneas y comentarios informales durante la aplicación, enriqueciendo el estudio con elementos adicionales para el análisis.

Las entrevistas se dividieron en dos grupos: 31 relativas al concepto de *hipertrofia* normativa y 31 sobre la noción de exceso en contexto jurídico. A continuación, serán presentados los principales resultados e inconvenientes detectados en el ejercicio:

1.Desconocimiento del concepto de *hipertrofia*: El concepto de hipertrofia, tanto en la vida diaria como en el contexto jurídico, resultaba desconocido o confuso para algunos de los participantes. Dado que se trata de un concepto complejo que agrupa diferentes elementos y no cuenta con precedentes en su conceptualización en ámbito jurídico, se extrajo del mismo la noción de exceso como idea fundamental. Esto permitió realizar un segundo grupo de entrevistas centradas en la noción de exceso en el contexto jurídico, con el objetivo de que al descomponer el concepto y extraer elementos de su significado y difusión en el mundo jurídico, se obtuviese una mayor retroalimentación. Y efectivamente, en el segundo grupo de entrevistas sobre la noción de exceso, la gran mayoría de los participantes no solo se mostraron menos confusos al realizar las entrevistas, sino que también proporcionaron comentarios en las preguntas de creación propia y dieron sugerencias.

2.Percepción de *hipertrofia* en el lenguaje ordinario: El 65 % de los participantes identificaron la hipertrofia en la vida diaria como la dimensión anormal de un órgano del cuerpo, mientras que entre las respuestas más populares del restante 35% se encontraron “una situación que se sale de control” y “la dimensión anormal de un órgano administrativo”.

Esto sugiere que, aun y cuando no se posea un conocimiento preciso del significado técnico del término *hipertrofia*, este tiende a asociarse espontáneamente con nociones de desproporción y descontrol. Sin embargo, dichas valoraciones no son absolutas, sino que se encuentran mediadas por el contexto jurídico y cultural de los participantes. Mientras que, para la mayoría de los entrevistados provenientes de sistemas de derecho continental, la *hipertrofia* normativa es percibida como un problema característico de la sociedad contemporánea, entre los participantes vinculados al *common*

law esta percepción no se presenta con la misma intensidad ni con igual carga crítica. Este hallazgo, revelado en el ejercicio práctico, anticipa otro resultado significativo del análisis.

3. Diferencias entre sistemas jurídicos: El ejercicio partía del supuesto general de la existencia de un fenómeno de *hipertrofia* normativa en las sociedades actuales, sin realizar distinciones iniciales entre los sistemas de derecho continental y anglosajón. Sin embargo, estos sistemas presentan diferencias estructurales y funcionales relevantes que impiden tratarlos de manera homogénea. En consecuencia, el fenómeno de la *hipertrofia* normativa no puede ser abordado con criterios uniformes ni abstraído de su contexto jurídico e institucional.

Por este motivo, el estudio centrará su análisis práctico en países de tradición jurídica continental, con el fin de mantener la coherencia del marco comparativo y profundizar en la comprensión de las manifestaciones y particularidades del fenómeno dentro de sistemas que comparten una base teórica y estructural similar. Esto no implica que en los países del sistema anglosajón este fenómeno no se manifieste; simplemente, dado que presenta características particulares en cada sistema, el enfoque de este estudio se centrará en el sistema continental. Como ya se ha señalado anteriormente, en la literatura anglosajona este fenómeno suele abordarse bajo el término *hyperlexis*.

4. Percepción de *hipertrofia* en contexto jurídico: El 84 % de los participantes consideran que la sociedad contemporánea sufre de hipertrofia, y la misma fue identificada principalmente como un exceso de normas jurídicas (71%). Otros aspectos identificados incluyen la repetición de normas o contenidos normativos (29%), la diversidad de autoridades creando textos legales (29%); y la falta de claridad en las disposiciones, la incertidumbre sobre las normas vigentes, los cambios innecesarios en la legislación, y los numerosos pasos necesarios para resolver un problema (13%), entre otros elementos identificados en menor medida.

5. El contenido de los comentarios proporcionados por los participantes legos en Derecho resulta significativamente más limitado y menos articulado en comparación con las respuestas ofrecidas por los juristas.

Sin embargo, el 75% de los participantes legos en Derecho identificó la *hipertrofia* en el contexto jurídico con el exceso de normas legales, aunque no ofrecieron mayores explicaciones al respecto. El restante 25% la asoció con la repetición del contenido de las normas, los cambios innecesarios en la legislación y las múltiples etapas necesarias para resolver un problema jurídico. Asimismo, la mayoría consideró que la sociedad contemporánea sufre de *hipertrofia* en el contexto jurídico. Entre los pocos

que propusieron soluciones, predominaban las críticas sobre la comprensión del lenguaje jurídico, sugiriendo la simplificación y claridad del mismo.

A diferencia de los participantes legos, quienes tendieron a formular respuestas más intuitivas y descriptivas, los participantes con formación jurídica ofrecieron intervenciones más estructuradas, acompañadas en algunos casos de observaciones de tono informal o incluso anecdótico, pero conceptualmente significativas. Un ejemplo ilustrativo es la respuesta del profesor David Dyzenhaus, quien, al ser consultado sobre posibles vías para afrontar el problema de la *hipertrofia* normativa, afirmó que “se debe estudiar más a Kelsen”.

Más allá de su formulación coloquial, esta observación puede interpretarse como una referencia a la necesidad de recuperar marcos conceptuales fundamentales de la teoría del Derecho para hacer frente a los efectos del exceso normativo, en particular aquellos orientados a clarificar la estructura, la función y los límites del sistema jurídico. En este sentido, la respuesta no apunta a una solución técnica inmediata, sino a una exigencia de orden teórico: reforzar los instrumentos conceptuales con los que se analiza y se comprende el fenómeno.

De manera convergente, a partir de las entrevistas estructuradas emergió de forma recurrente la noción de “exceso” como rasgo central asociado a la *hipertrofia* normativa, tanto en las respuestas de juristas como de no juristas. Este elemento no debe entenderse como un resultado empírico en sentido fuerte, sino como un indicio cualitativo relevante, en la medida en que confirma la centralidad de la dimensión cuantitativa y valorativa del fenómeno. Precisamente por ello, la noción de exceso será objeto de un análisis crítico específico en las páginas siguientes, tal como se había anticipado previamente.

Capítulo 2 La construcción del concepto de *hipertrofia* normativa

Sumario: 2.1 Introducción al capítulo y presentación del concepto de *hipertrofia* normativa, 2.2 Marco sociológico y conceptual del exceso en Derecho, 2.2.1 Complejidad social y expansión del Derecho, 2.2.2 La noción de “exceso” en el Derecho, 2.3 Presupuestos estructurales de la *hipertrofia* normativa, 2.4 *Hipertrofia* normativa y problemas lógicos de los sistemas normativos 2.4.1 *Hipertrofia* normativa y antinomias, 2.4.2 *Hipertrofia* normativa y redundancia.

2.1 Introducción al capítulo y presentación del concepto de *hipertrofia* normativa

El fenómeno de la *hipertrofia* normativa se ha articulado en torno a un rasgo que los estudiosos han señalado reiteradamente —tal como se examinó en el capítulo anterior—: el exceso en la regulación. Este aspecto se ha manifestado, entre otros rasgos, en la proliferación de textos normativos, en la

existencia de normas redundantes y en la regulación de ámbitos cuya juridificación resulta discutible, o más bien, innecesaria. En suma, alude a la percepción de que el ordenamiento jurídico crece más allá de lo razonable. Así, el exceso regulativo constituye el rasgo compartido que aparece de manera constante en las diversas definiciones utilizadas para aludir a la *hipertrofia* normativa.

No obstante, la *hipertrofia* normativa también se alimenta de determinados presupuestos que, en conjunto, configuran un fenómeno complejo, difuso y multifacético. Entre ellas destacan: la diversidad de fuentes – que se refiere a la multiplicación los instrumentos normativos aplicables en una misma materia y, derivada también de la concurrencia de distintos niveles de gobernanza—, las constantes modificaciones —que producen una continua alteración del contenido de las disposiciones normativas vigentes— y los enunciados complejos —cuya densidad lingüística incrementa la dificultad cognitiva—. La presencia simultánea de estos presupuestos explica por qué la *hipertrofia* normativa no puede reducirse a un simple problema de incremento en la cantidad de disposiciones normativas.

Conviene, sin embargo, precisar el modo en que se presenta conceptualmente este fenómeno, que resulta útil distinguir en dos planos de análisis: uno descriptivo y uno evaluativo. En un primer plano, de carácter descriptivo, la *hipertrofia* normativa se presenta como una determinada configuración del sistema jurídico, caracterizada por el crecimiento del volumen de material normativo y por ciertos presupuestos estructurales que la caracterizan (ya mencionados en el párrafo anterior). Solo en un segundo momento este crecimiento adquiere relevancia jurídica desde el punto de vista del plano evaluativo, cuando la atención se desplaza hacia los efectos que esa configuración produce en el funcionamiento del sistema jurídico, en particular en lo que respecta al debilitamiento de la accesibilidad, la comprensión y el conocimiento del Derecho.

De ahí que en este capítulo se intentará demostrar porque resulta pertinente que se adopte la siguiente definición de *hipertrofia* normativa: Fenómeno jurídico consistente en la percepción fundada de un crecimiento significativo del número de normas dentro de un sistema jurídico, en contextos caracterizados por una diversidad de fuentes (DF) y/o constantes modificaciones (CM) y/o predominio de enunciados complejos (EC), de modo que se producen efectos sistémicos relevantes que comprometen la comprensión y el conocimiento del Derecho.

La concurrencia de DF, CM y EC no constituye por sí sola la *hipertrofia* normativa, sino que describen los presupuestos estructurales en los que el crecimiento normativo puede adquirir un carácter desproporcionado. En consecuencia, la *hipertrofia* normativa no se identifica con un dato

empírico aislado ni con un mero aumento cuantitativo del Derecho positivo, sino con una evaluación estructurada del crecimiento normativo a partir de sus consecuencias a nivel sistémico.

2.2 Marco sociológico y conceptual del exceso en Derecho

El concepto de *hipertrofia* normativa presentado en el apartado anterior se encuentra estrechamente vinculado con una idea recurrente en la literatura jurídica, como ya se anticipaba en la introducción al capítulo: la de que, en determinados contextos, el Derecho puede crecer más allá de lo que resulta funcional para el propio sistema. En este sentido, muchas discusiones sobre la *hipertrofia* normativa se articulan en torno a la noción de “exceso en Derecho”. El presente apartado examina brevemente esta noción, en primer lugar desde sus implicaciones sociológicas, y luego la descompone con el fin de clarificar el trasfondo conceptual que permite comprender por qué el crecimiento del material normativo puede llegar a percibirse como problemático.

2.2.1 Complejidad social y expansión del Derecho

La sociedad, a pesar de ser concebida como una suma de elementos, se presenta también como un todo o sistema de elementos fuertemente interrelacionados. Por lo que hablar de la sociedad (cubana, italiana, francesa, etc.), no es hablar nunca de un producto finalizado con características determinadas, sino determinables en dependencia del análisis y observación que se haga de su comportamiento en cada momento y de la interrelación entre sus elementos. En este sentido, la sociedad se presenta como un sistema abierto con características siempre cambiantes y dependientes del entorno por lo que se puede considerar como un fenómeno complejo; es por ello que los sistemas sociales evolucionan hacia “niveles crecientes de complejidad”.⁹¹

En consecuencia, el Derecho, como sistema regulador de las relaciones sociales, al encontrarse en constante cambio y adaptación, tiende a complejizarse siempre más. En este proceso, la producción de disposiciones jurídicas desempeña un papel fundamental, ya que responde, en gran medida, a la necesidad de brindar protección jurídica a los intereses sociales emergentes. No obstante, aunque esta respuesta de los órganos legislativos pueda considerarse “natural”, ello no impide reconocerla como un fenómeno problemático. Su evaluación dependerá del análisis de sus implicaciones sociales y jurídicas que, en gran parte, tienden a asociarse con consecuencias negativas, como la creciente complejidad del ordenamiento jurídico. Esta complejización del ordenamiento jurídico, que tiende a

⁹¹ Von Bertalanffy definió un sistema como un conjunto de elementos interrelacionados y los clasificó en abiertos y cerrados. Los primeros realizan intercambios de materia, información, ideas, emociones, con el medio que los rodea; mientras los segundos permanecen aislados. Myriam Cardozo Brum, “Las ciencias sociales y el problema de la complejidad”, 26.

aumentar aceleradamente, impacta el principio de certeza del Derecho al dificultar su conocimiento y comprensión para el ciudadano promedio.

Esta forma de comprender la sociedad y el Derecho como sistemas abiertos y dinámicos encuentra un respaldo temprano en la sociología jurídica de Eugen Ehrlich. Para este autor, el Derecho no puede identificarse exclusivamente con el conjunto de normas producidas por el legislador, sino que debe ser entendido como un fenómeno social cuyo desarrollo depende de la interacción constante entre normas, prácticas sociales e instituciones. En este sentido, el Derecho no se presenta como un sistema cerrado y plenamente controlable desde la producción normativa, sino como un orden en permanente transformación, cuyo “centro de gravedad” no se sitúa en la legislación ni en la jurisprudencia, sino en la propia sociedad, lo que impide identificar el Derecho con la sola producción normativa estatal y permite comprenderlo como un orden social dinámico y en continua transformación.⁹²

Esta concepción permite explicar por qué el aumento de la producción normativa, aun cuando responda a exigencias sociales legítimas, puede generar efectos sistémicos problemáticos: al superponerse a un entramado social y normativo ya complejo, contribuye a intensificar la dificultad de comprensión del Derecho y a debilitar su función orientadora para los destinatarios.

Desde una perspectiva sociológica del Derecho, la creciente complejización del ordenamiento no puede entenderse únicamente como un aumento cuantitativo de disposiciones, sino como una transformación estructural de las condiciones sociales de producción y reconocimiento del Derecho. En esta línea, el realismo escandinavo de Alf Ross concibe el Derecho no como un sistema normativo “puro”, sino como un fenómeno social compuesto por prácticas, comportamientos y esquemas de conducta efectivamente reconocidos como jurídicamente vinculantes. La ley formal constituye así solo una fuente entre otras, junto al precedente, la tradición y las prácticas interpretativas consolidadas.⁹³

⁹² Eugen Ehrlich, *I fondamenti della sociologia del diritto*, a cura di Alberto Febbrajo (Milano: Giuffrè, 1976, 30: “Non è una caratteristica essenziale del concetto di diritto che esso sia creato dallo Stato, né che sia la base delle decisioni dei tribunali o delle altre autorità, né che costituisca il fondamento della successiva coercizione giuridica [...] il diritto è un ordinamento [...] nell’ambito del concetto di consociazione, il diritto è una organizzazione, vale a dire una regola che assegna a ciascun appartenente alla consociazione la sua posizione di sovraordinazione o di subordinazione e i suoi compiti nell’ambito della comunità.[...]”.

⁹³ Alessio Sardo, “Eugen Ehrlich, Alf Ross, H.L.A. Hart,” en *Eugen Ehrlich. Due saggi sulla questione sociale. Un dialogo su Eugen Ehrlich. Società, potere, diritto*, ed. Giorgio Ridolfi (Pisa: ETS, 2021), 127: “[...] Anche per Ross il diritto è primariamente un’istituzione sociale (o un ordine sociale) distinto dalla morale; l’intenzione del legislatore è un’ipostatizzazione, così come lo è il Volkgeist della Scuola Storica⁸⁹. Poiché il diritto è un fenomeno sociale, radicato nella Handlungstotalität, è altresì impossibile ottenere un concetto di diritto “puro” [...]”.

Desde esta concepción, la normatividad jurídica no se explica por la mera existencia textual de las disposiciones, sino por su reconocimiento efectivo dentro de prácticas sociales de *rule-following*. Una directiva se transforma en norma únicamente cuando es asumida como esquema de comportamiento vinculante por sus destinatarios, a través de un sentimiento socialmente experimentado de obligación jurídica. Ello implica que la validez del Derecho no puede concebirse como una categoría formal o lógica, sino como una racionalización *ex post* de experiencias sociales y psicológicas, desplazando el análisis desde la estructura interna del sistema normativo hacia las condiciones sociales de su funcionamiento.⁹⁴

Esta aproximación permite comprender por qué la expansión acelerada del Derecho resulta problemática: la proliferación de disposiciones y la superposición de fuentes, entre otras, tienden a debilitar las prácticas de reconocimiento que sostienen la función orientadora del Derecho.

En este marco, el Derecho, en cuanto sistema de regulación social insertado en dinámicas históricas y sociales cambiantes, se ve inevitablemente sometido a procesos de expansión y transformación. La producción de disposiciones jurídicas aparece como una respuesta recurrente a la emergencia de nuevos intereses y conflictos sociales. Sin embargo, el carácter funcional o incluso “natural” de esta reacción legislativa no excluye que ello pueda alterar las condiciones de inteligibilidad del ordenamiento y dificultar su conocimiento por parte del ciudadano promedio, con consecuencias relevantes para la certeza del Derecho, en particular, cuando el incremento de la regulación se traduce en una creciente densidad normativa. Esta aproximación permite comprender por qué la expansión acelerada del Derecho resulta problemática.

El crecimiento del volumen y de la complejidad del Derecho no constituye un fenómeno accidental ni exclusivo del ámbito jurídico, sino que puede entenderse como una manifestación de dinámicas estructurales propias de sistemas sociales complejos, que muestran una tendencia general al aumento de la complejidad y una notable resistencia a su reducción.⁹⁵ En contextos caracterizados por una

⁹⁴ Sardo, “Eugen Ehrlich, Alf Ross, H.L.A. Hart,” 128: “Credo che Ehrlich non potrebbe che essere d’accordo con questo presupposto metodologico di Ross. Il diritto, per Ross, è un fenomeno osservabile radicato in certe esperienze emotive degli individui: pertanto, la nozione di validità (opposta alla vigenza, o esistenza empirica) non denota una categoria o forma di pensiero, bensì una congerie di esperienze e impulsi soggettivi collegati a un’idea di fonte del diritto e di validità (giuridica) che possono essere oggetto di razionalizzazione *ex post* [...] Proprio come Ehrlich, anche Alf Ross difende una concezione sociologica della normatività del diritto, che presuppone una pratica di *rule following* da parte dei destinatari della norma. I destinatari di un insieme di comandi (Ross ricorre alla nozione più tecnica di “direttiva”)⁹⁴ devono riconoscerli come vincolanti affinché essi diventino autentiche norme. La forza vincolante è associata al sentimento di costrizione (*feeling of compulsion*): il sentirsi giuridicamente vincolati (*bound*) a uniformarsi allo schema di comportamento (*pattern of behavior*) prescritto. Se l’obbligo dovesse essere infranto, gli altri membri del gruppo protesteranno[...].”

⁹⁵ Mila Sohoni, “The Idea of ‘Too Much Law’,” *Fordham Law Review* 80 (2012): 1608, citando a Peter H. Schuck, *Legal Complexity: Some Causes, Consequences, and Cures* (Durham: Duke University Press, 1992), y R. George Wright, *The*

expansión sostenida de las funciones estatales —como ocurre en el Estado social y democrático de Derecho—, la producción normativa tiende a intensificarse como respuesta a la necesidad de regular ámbitos cada vez más amplios de la vida social y de garantizar la tutela de nuevos derechos e intereses. Sin embargo, esta expansión no resulta neutral desde el punto de vista estructural: el aumento continuo de normas tiende a erosionar algunas de las cualidades tradicionalmente asociadas a la ley —como la generalidad, la abstracción y la estabilidad— y a generar un ordenamiento crecientemente denso y difícil de manejar.⁹⁶

Desde esta perspectiva, la proliferación normativa puede ser interpretada como una reacción funcional frente a la complejización social, pero también como un proceso que produce efectos acumulativos difíciles de revertir. La complejidad normativa, una vez redistribuida en múltiples disposiciones, niveles y fuentes, resulta particularmente resistente a las operaciones de reducción o simplificación, consolidando dinámicas expansivas del Derecho que responden más a una demanda de estabilidad de los vínculos sociales que a una lógica de economía legislativa. Este fenómeno, característico del Derecho contemporáneo, pone de relieve la tensión estructural entre la expansión regulativa propia del Estado de bienestar y la capacidad del Derecho para mantener una función orientadora clara y accesible para sus destinatarios, en particular para el ciudadano promedio.⁹⁷

En este sentido, la *hipertrofia* normativa puede considerarse, hasta cierto punto, un fenómeno estructuralmente inevitable en los Estados contemporáneos, en los que el gobierno asume un papel regulador amplio y promueve activamente políticas orientadas al bienestar colectivo. A medida que se expanden las funciones estatales y se complejizan los ámbitos de intervención pública, resulta previsible que la producción normativa aumente y se diversifique, acompañando —aunque no siempre de manera eficiente— la creciente complejidad de las relaciones sociales que pretende ordenar.

Esta inevitabilidad no debe entenderse como una justificación del crecimiento desmedido del Derecho, sino como una hipótesis explicativa fundada en la transformación del Estado y en la

Illusion of Simplicity: An Explanation of Why the Law Can't Just Be Less Complex (Durham: Carolina Academic Press, 2000).

⁹⁶ Marcilla Córdoba, *Racionalidad legislativa*, 177: “[...] lo cierto es que el Estado social o, si se prefiere, el Estado social y democrático de Derecho, presenta una peculiar fisonomía desde la perspectiva de la producción del Derecho y del papel atribuido a la ley. En particular, el Estado social parece encerrar algunos riesgos importantes para lo que fue nuestro concepto ilustrado de ley: la inflación legislativa y el deterioro de las cualidades de perdurabilidad, generalidad y abstracción. Y es que las funciones que se encomiendan al legislador y, en general, a los poderes públicos una vez que se quiebra la rígida separación entre Estado y Sociedad parecen difíciles de conjugar tanto con la economía legislativa que recomendaba que “cuantas menos leyes, mejor”, como con las que habían sido las principales virtudes estructurales de la propia ley en la concepción ilustrada.”

⁹⁷ Raiteri, *Decisione giuridica e legittimazione*, 145.

mutación de sus funciones. El tránsito desde el Estado liberal al Estado social y, posteriormente, al Estado constitucional ha implicado una progresiva ampliación de las tareas atribuidas a los poderes públicos, que ya no se limitan a garantizar esferas negativas de libertad, sino que incluyen la promoción activa de derechos sociales, la regulación de mercados complejos y la gestión de riesgos colectivos.

En este contexto, la producción normativa aparece como el instrumento privilegiado —y a menudo el único disponible— para canalizar demandas sociales heterogéneas y responder a expectativas crecientes de protección jurídica. Sin embargo, el carácter estructural de esta dinámica no elimina su dimensión problemática: la misma lógica que impulsa la expansión regulativa tiende a generar efectos acumulativos que exceden la capacidad del sistema jurídico para mantener niveles adecuados de inteligibilidad, conocimiento y orientación práctica.

Así, la *hipertrofia* normativa no se configura como un mero exceso contingente atribuible a malas técnicas legislativas, sino como una tensión interna del Derecho contemporáneo, situada en el punto de fricción entre la complejidad social creciente y los límites cognitivos y comunicativos del ordenamiento jurídico, sin que se pretenda tomar posición respecto a si el Estado debería reducir su intervención o expandir su presencia.

2.2.2 La noción de “exceso” en el Derecho

Retomando la idea central de este apartado, es posible afirmar que en la literatura especializada es común encontrar numerosas referencias a la existencia de una regulación excesiva.⁹⁸ Así, las afirmaciones sobre la regulación excesiva pueden entenderse, de manera esquemática, como expresiones de que existe, en cierto sentido, un “exceso de Derecho”.

A efectos de este análisis, el “exceso en el derecho” se entiende como una categoría evaluativa y no como una descripción de la cantidad, densidad o complejidad de las normas jurídicas, como ocurre habitualmente en nociones tales como la complejidad sistémica. Este carácter evaluativo ya está implícito en el significado ordinario y etimológico del término: *excessus* denota un ir más allá de los límites ordinarios, necesarios o apropiados, y no un mero excedente cuantitativo.⁹⁹

⁹⁸ Ver apartado 1.2.3.

⁹⁹ Online Etymology Dictionary, s. v. “Excess”, consultado el 5 de febrero de 2026. <https://www.etymonline.com/word/excess>

En este sentido, el exceso en el derecho no se refiere simplemente a una propiedad cuantitativa de los sistemas jurídicos, como el número de normas vigentes. Más bien, designa un juicio evaluativo acerca de los límites del uso legítimo del derecho, fundado en consideraciones relativas a la orientación jurídica, la accesibilidad, la inteligibilidad y los costos asociados a la intervención jurídica, incluida la posibilidad de que las exigencias del Estado de derecho puedan, en ciertos contextos, implicar costos moralmente significativos y deban ponderarse con otros valores de la moralidad política.¹⁰⁰ El exceso, por tanto, no se identifica por referencia a un ideal abstracto de economía legislativa, sino por referencia a los límites funcionales y normativos del derecho como institución práctica. Ahora bien, para esclarecer el significado de esta expresión, es necesario responder dos preguntas fundamentales. En primer lugar, ¿qué significa demasiado “Derecho”? Y, en segundo lugar, ¿qué implica exactamente “demasiado” en Derecho?

I. ¿Exceso de “qué”?

La primera pregunta se refiere a la naturaleza misma del exceso: ¿a qué tipo de elemento nos referimos cuando hablamos de una regulación excesiva?

I.a) Exceso por proliferación de textos normativos: En ocasiones, el exceso se refiere a la proliferación de documentos normativos: leyes, reglamentos, etc. Los juristas suelen señalar, o incluso quejarse, de que ciertas materias están reguladas en múltiples documentos distintos, en lugar de uno o dos. Consideran problemático que, para resolver un asunto legal, sea necesario consultar, por poner un ejemplo hipotético, cinco reglamentos y dos leyes, en lugar de una ley y dos reglamentos.

I.b) Exceso por existencia de normas redundantes: Otro significado común del exceso es la existencia de normas redundantes. Esta puede manifestarse de dos formas principales: redundancia disposicional y redundancia normativa (en sentido estricto).

Redundancia disposicional se produce cuando existen disposiciones que regulan un mismo asunto de manera idéntica o muy similar. Y pueden encontrarse dentro de un mismo o diferentes cuerpos normativos. Al respecto Giorgio Lazzaro, expreso: “[...] togliere il troppo e il vano è espressione poetica che, nel nostro gergo, può essere tradotta con “eliminare le ridondanze dagli enunciati legislativi”.¹⁰¹

¹⁰⁰ Postema, 2022, p. 79: “Surely, achieving and sustaining the rule of law is not costless, and its costs at times can be morally significant; and even its most ardent defenders recognize that sometimes its demands must yield to other more pressing moral concerns. Although the rule of law claims sovereignty of law over persons, institutions, and centers of power, it does not pretend to sovereignty over all other competing moral principles”.

¹⁰¹ Lazzaro, Giorgio. *Entropia della legge*. Torino: Giappichelli, 1985, p.33.

Por su parte, la redundancia normativa (en sentido estricto) ocurre cuando es posible derivar normas idénticas a partir de un mismo cuerpo normativo o cuando normas iguales emergen de distintos cuerpos normativos. En este último caso, aunque no haya una duplicación literal de disposiciones, se genera un exceso normativo por la coincidencia de los efectos jurídicos regulados.

Ahora bien, el exceso regulativo no implica de forma automática la existencia de redundancia normativa. La relación entre ambos fenómenos no es de implicación necesaria, sino de aumento de probabilidad: a medida que se incrementa el volumen y la densidad del material normativo, crecen también las ocasiones en las que el legislador reitera, total o parcialmente, contenidos ya presentes en el sistema, ya sea de manera no intencional o como respuesta deliberada a problemas de comunicación normativa. En este sentido, la redundancia aparece no como un efecto inevitable de la *hipertrofia* normativa, sino como uno de sus posibles correlatos estructurales, cuya presencia y valoración dependen del contexto institucional, de la técnica legislativa empleada y de las funciones comunicativas que la reiteración pretende cumplir. En este sentido el problema de la redundancia se bifurca en dos fases: la primera es determinar si efectivamente existe redundancia; y la segunda es evaluar si esta produce un efecto positivo o negativo en la comunicación del mensaje normativo.¹⁰²

I.c) Exceso por regulación (percibida como) innecesaria: Un tercer significado de este concepto se refiere a la regulación de situaciones que no deberían estar reguladas en absoluto. En este sentido, resulta relevante la afirmación de Gerald J. Postema: “The rule of law requires that law be everywhere in government, but not everywhere in life. Law’s sovereignty does not entail law’s ubiquity”.¹⁰³

Esta idea es particularmente frecuente en el debate sobre el Derecho de la Unión Europea, en relación con materias que, según la perspectiva del interlocutor, no deberían ser objeto de regulación, ya que comportaría una posible vulneración del principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).¹⁰⁴ Al respecto, el Comité Económico y Social Europeo, en su

¹⁰² Sobre la no implicación necesaria entre exceso regulativo y redundancia normativa, véase especialmente Silvia Zorzetto, quien subraya que la redundancia debe ser analizada como un fenómeno comunicativo y estructural del Derecho, cuya aparición depende tanto del volumen normativo como de las técnicas de formulación y de los objetivos perseguidos por el legislador. En este sentido, el aumento de la regulación incrementa la probabilidad de reiteraciones, pero no las convierte en un resultado automático ni uniforme. Un desarrollo sistemático de esta relación, así como de las distintas acepciones y funciones de la redundancia normativa, se ofrece infra, capítulo 2.4.2.

¹⁰³ Postema, *Law’s Rule*, 59.

¹⁰⁴ Artículo 5 (ex artículo 5 del TCE) 1. La delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione. L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l’Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all’Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell’Unione applicano il

Dictamen sobre *el impacto de la subsidiariedad y de la sobrerregulación en la economía y el empleo* (2018/C 440/05), señala en su apartado 3.1 que: "El principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TUE tiene por objeto garantizar que ninguna acción de la UE vaya más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado y que la UE solo actúe en aquellos ámbitos en los cuales no tenga competencia exclusiva cuando sea posible conseguir de un modo más eficaz los objetivos de una medida legislativa a escala de la UE que a escala nacional, regional o local."

II. ¿Qué significa "demasiado"?

La segunda pregunta aborda el significado de "demasiado" en este contexto. Quien afirma que existe un exceso normativo está, implícitamente, comparando la cantidad de regulación existente con algún estándar o criterio determinado.

II.a) Exceso respecto a una expectativa empírica: Un primer criterio es la comparación con la cantidad de regulación esperada. Este sentido es, en principio, mensurable. Es posible determinar empíricamente cuántos documentos normativos espera un sujeto o grupo de sujetos para resolver un problema legal determinado. Por ejemplo, se podría analizar cuántas disposiciones consideran usualmente relevantes los jueces en una materia para determinar la solución jurídica de un caso específico.

II.b) Exceso según una ideología normativa: Las afirmaciones sobre el exceso de regulación suelen referirse a un segundo criterio: la comparación con un marco ideológico o doctrinal que define cuál es la "cantidad adecuada" de Derecho. Este sentido subyace, por ejemplo, en muchas críticas dirigidas a que determinados asuntos no deberían ser objeto de su regulación y que, en cambio, deberían ser "dejados al mercado" o "a la libre elección individual". Es evidente que estas afirmaciones se inscriben en el marco de las filosofías políticas del liberalismo y el neoliberalismo, para las cuales toda regulación tiende a ser vista como excesiva.

Este marco ideológico también permite entender mejor el significado de "exceso" identificado en los puntos I.a y I.b. Estas manifestaciones pueden vincularse con la ideología normativa de corte positivista, según la cual el derecho debería orientarse hacia valores doctrinales tradicionales, como la simplicidad, la coherencia y la sistematización.

principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

Finalmente, cabe destacar que los criterios II.a y II.b no son completamente independientes, ya que las ideologías normativas pueden (y suelen) influir en las expectativas subjetivas sobre la cantidad de regulación que uno espera encontrar en un área determinada.

Sin embargo, no es posible determinar de manera mecánica e inequívoca cuándo un sector del ordenamiento jurídico presenta un exceso normativo, ya que esta apreciación depende de una percepción general y relativa en función de lo que se considera una regulación esperada o razonable. En este sentido, si bien el exceso normativo puede asociarse a diversas consecuencias negativas — que serán analizadas más adelante—, en términos formales no existen límites estrictos respecto a la cantidad de normas que un órgano con potestad legislativa puede promulgar.¹⁰⁵

Por ello, basar la crítica a la *hipertrofia* normativa únicamente en el número de documentos normativos puede resultar un argumento impreciso si no se complementa con otras consideraciones, ya que es una noción valorativa y no descriptiva. Más que un fundamento definitivo, este elemento cuantitativo debe entenderse como un punto de partida para análisis más profundos que aborden, por ejemplo, la complejidad del ordenamiento jurídico y su impacto en el acceso, comprensión y conocimiento del Derecho. Estos aspectos serán tratados en secciones posteriores.

2.3 Presupuestos estructurales de la *hipertrofia* normativa

En el proceso de (re)construcción conceptual de un fenómeno, alcanzar una definición precisa constituye una tarea esencial. Una vía particularmente útil para este propósito es el análisis de los presupuestos que permiten aplicar el término a determinadas situaciones, los que serán examinados en el presente apartado.

Antes de emprender el análisis detallado, conviene presentar de manera sintética los presupuestos estructurales identificadas en este estudio que facilitan o vehiculan la aparición de la *hipertrofia* normativa (en lo adelante, HN): la diversidad de fuentes (en lo adelante, DF), las constantes modificaciones (en lo adelante, CM), y el predominio de enunciados complejos (en lo adelante, EC). Dada la frecuencia con que estos términos serán empleados en lo sucesivo, se adoptarán dichas siglas para referirse a cada uno de forma abreviada.

La diversidad de fuentes (DF) se refiere a la coexistencia de una pluralidad de instrumentos normativos aplicables en una materia, lo que incluye leyes, decretos, reglamentos, resoluciones; pero

¹⁰⁵ Pero esto sí puede verse influenciado por procesos como los recientes esfuerzos de simplificación normativa y administrativa.

también indicaciones, consejos, recomendaciones, advertencias objetivos estratégicos, entre otros. Estos últimos, que pueden ser llamados “directivos”, constituyen una amplia categoría de enunciados que, si bien no constituyen fuentes formales del Derecho, “orientan el comportamiento estableciendo una idea de acción como modelo de comportamiento, más amplia que aquella de las normas”.¹⁰⁶

No obstante, la diversidad de fuentes no constituye por sí sola un presupuesto de *hipertrofia* normativa. En efecto, la mera coexistencia de distintos tipos de instrumentos normativos no implica necesariamente un crecimiento desproporcionado del Derecho: puede haber pluralidad de fuentes con una producción normativa limitada, así como, inversamente, puede verificarse una situación de *hipertrofia* incluso en presencia de un único tipo de fuente formal, cuando esta genera un volumen elevado de disposiciones redundantes o continuamente modificadas.

En este sentido, la diversidad de fuentes debe ser entendida como un presupuesto estructural que puede favorecer o intensificar la *hipertrofia* normativa, en la medida en que multiplica los canales de producción de enunciados regulativos y contribuye a la superposición y fragmentación del material normativo, pero no como un criterio suficiente para identificar el fenómeno.

Con constantes modificaciones (CM) se alude a la frecuencia con la que se altera el contenido de la normativa que regula una materia. En muchos casos, no es la sucesión de diferentes textos legales los que generan mayor impacto, sino la proliferación de disposiciones modificatorias sobre un mismo texto, lo que dificulta la identificación del derecho vigente.¹⁰⁷

Mientras que con enunciados complejos (EC) se resalta la presencia de estructuras sintácticas articuladas, resultantes de la combinación y encadenamiento de múltiples proposiciones normativas dentro de una misma disposición. O sea, la complejidad que define las disposiciones normativas reside en la configuración sintáctica del texto, esto es, en el modo en que se organizan, subordinan o coordinan sus distintos elementos. De este modo, la noción de enunciado complejo remite exclusivamente a una propiedad formal de las disposiciones normativas.

A continuación, cada uno de estos presupuestos serán explicados con profundidad.

Diversidad de fuentes

¹⁰⁶ Véase Alf Ross, *Directive e norme* (Milano: Edizioni di Comunità, 1978) y Álvaro Núñez Vaquero, “Análisis crítico de algunas definiciones comunes del concepto de *soft law*,” *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 59 (2025): 377–403, <https://doi.org/10.30827/acfs.v59i.31479>.

¹⁰⁷ Un ejemplo se puede encontrar en el Decreto-Ley n.º 555/99, de 16 de diciembre "Regime jurídico da urbanização e edificação" de Portugal que desde su promulgación hasta enero del 2024, fue modificado 24 veces.

La diversidad de fuentes (DF), como ya se anticipó, se refiere a la coexistencia de diferentes instrumentos normativos aplicables en una materia, lo que incluye leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, entre otros.¹⁰⁸ Esta pluralidad normativa no es accidental. En ámbitos como el urbanismo, y en concreto en el tema relativo al derecho a la vivienda, el Derecho cumple una función estructural de mediación entre intereses sociales, económicos y territoriales, lo que explica la temprana y persistente intervención regulatoria.

La vivienda, en particular, no opera como un bien jurídicamente neutro, sino como un objeto normativo atravesado por una función social que condiciona tanto el ejercicio del derecho de propiedad como la autonomía contractual. Desde esta perspectiva, las categorías jurídicas que disciplinan el acceso a la vivienda contribuyen activamente a estructurar la distribución de oportunidades dentro del espacio urbano, de modo que la regulación no solo refleja dinámicas sociales preexistentes, sino que las configura normativamente. De ahí que, al hablar de política habitacional o urbanística, con frecuencia se aluda también a cuestiones como el mercado o el bienestar.¹⁰⁹

En este sentido, la expansión de la regulación habitacional puede comprenderse como una respuesta típica del Estado social frente a tensiones derivadas del mercado inmobiliario, orientada a reequilibrar relaciones contractuales y a reconducir el ejercicio de la propiedad hacia finalidades socialmente relevantes. La función social de la vivienda opera así como un criterio justificativo de la

¹⁰⁸ Galina Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 50-51: “En la actualidad, el Derecho está compuesto por normas que provienen de órganos y sujetos distintos. La proliferación de tipos legales y su distinto origen orgánico y procedimental, imposibilita una noción formal de ley construida a partir del órgano de procedencia o el procedimiento de elaboración y dificulta, en consecuencia, la elaboración de un concepto unitario de ley. La concepción unitaria, que no unívoca, no puede hacerse ya desde los presupuestos tradicionales (el órgano de procedencia y el procedimiento de elaboración), sino desde el pluralismo sobre el que se asienta el sistema de fuentes en general y la ley en particular, interpretado como principio estructural del ordenamiento.¹²⁵ Sin embargo, esta situación no excluye la unidad del ordenamiento jurídico, siempre y cuando sea posible plantear un criterio que permita identificar las normas del sistema, criterio que generalmente gira en torno a las Constituciones. La pluralidad tipológica normativa no sólo implica una diversidad en los procedimientos de elaboración, sino incluso una pluralidad de sujetos que en ellos pueden intervenir. Se consideran como órganos creadores de normas no únicamente a los legisladores, sino también a todos aquellos operadores jurídicos que actúan en la sociedad a través del Derecho: jueces, funcionarios de la Administración, etcétera.

¹⁰⁹ Elisa Olivito, “Il diritto costituzionale all’abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali,” *Politica del diritto* 47, no. 3 (septiembre 2016): 351, <https://doi.org/10.1437/84904>: “Il collegamento del diritto costituzionale all’abitare con la funzione sociale della proprietà privata si rivela, peraltro, ancor più ricco di conseguenze, qualora si consideri che la disponibilità di un’abitazione adeguata risponde non solo a elementari bisogni «biogenici» di sicurezza personale, di benessere psico-fisico e di privacy, ma ad altrettanto importanti esigenze «sociogeniche», legate cioè alla possibilità di intrattenere relazioni sociali e all’esistenza di infrastrutture e di servizi sociali. A tal punto è rilevante la dimensione sociale e relazionale del diritto in esame, che il suo contenuto può essere meglio reso attraverso l’espressione maggiormente inclusiva di «diritto all’abitare» o, preferibilmente, di «diritto all’abitare». In questo modo si vuol mettere in risalto il fatto che il diritto in discussione non concerne soltanto il bene materiale della «casa» e neppure si risolve in un diritto di prestazione classicamente inteso, ma in maniera pregnante esso include altresì lo spazio abitativo «esterno», da cui è variamente condizionato [...] L’allargamento concettuale (e non meramente nominalistico) appena indicato consente di non ridurre la portata del diritto all’abitare alla disponibilità di un alloggio qualsiasi, ma impone di considerare l’abitazione come proiezione del circostante ambiente naturale e urbano e luogo privilegiato di socializzazione delle persone⁵³. Inteso in questo più ampio significato, il diritto all’abitare esige che le ricostruzioni giuridiche abbandonino ogni formalistica astrazione e facciano i conti con le concettualizzazioni della sociologia.”

intensificación normativa, que, sin embargo, contribuye también a la multiplicación de disposiciones, niveles y técnicas regulatorias, reforzando la complejidad estructural del ordenamiento y las dificultades de orientación jurídica para el ciudadano promedio.¹¹⁰

En esta ampliación de su contenido ha influido el hecho de que, la vivienda no siempre ha sido considerada un derecho, ni de forma uniforme en los distintos contextos históricos ni por parte de todos los estudiosos. Para aquellos con concepciones más mercantilizadas, es vista principalmente como una mercancía, por lo que fue considerada como el pilar "tambaleante" del estado de bienestar “[...] because to a far greater degree than education, health care and social security, housing is a market product [...] housing straddles both state and market, it is probable that vested market interests are more prominent in housing than in other welfare sectors. For this reason the housing market is likely to reflect the power balance between different interest groups particularly clearly, especially in comparison with other important welfare sectors where the market still plays a much more limited role”.¹¹¹

Esta desacreditación de la vivienda como pilar del Estado de bienestar se insertó en lo que se conoce como la "modernización de la tenencia", difundida en la década de 1980 en los países del norte de Europa. La misma se caracterizó por la disminución del papel del Estado en la promoción de la vivienda social y la eliminación del control de rentas con el objetivo de promover el libre mercado, ya que la protección social de la vivienda era vista como un proceso transicional, derivado de la crisis inmobiliaria de la posguerra, y por ende se consideraba “obsoleta” como pilar.¹¹²

¹¹⁰ Alessio Sardo, *Contract, Property, and the Market: Regulating Short-Term Rentals in Comparative Perspective*, *European Review of Contract Law* 21, no. 3 (2025): 238-239: “However, looking at the current housing and cost of living crisis, an increasing number of scholars and activists, rejecting the dominant paradigm, claim that housing is a merit good—protected as a universal freedom right, or a human social right— whose market allocation inevitably generates negative externalities and high moral costs that affect low and middle incomes. Therefore, they claim, the current system of housing commoditization should be— partly or fully— replaced by a non-market system with fixed prices and State allocation (what Calabresi calls commandization). In parallel, the debate on common goods proposes a shift from binary public/ private models toward a functionalist conception of ownership, where housing is a legally protected social infrastructure. This reconceptualization carries institutional risks if detached from enforceable norms. Yet this vision is doctrinally consolidated: the legal order admits multiple property regimes— private, public, collective— each subject to constitutional calibration based on social function”.

¹¹¹ Jim Kemeny, “Corporatism and Housing Regimes,” *Housing, Theory and Society* 23, no. 1 (2006): 1, <https://doi.org/10.1080/14036090500375423>.

¹¹² Sardo, *Contract, Property, and the Market*, 238: “Following the corporatist movements of the XIX century, the Weimar Constitution (11 August 1919) Article 153 para III, for example, explicitly recognized the essential social function of property: ‘Property obliges. Its use shall at the same time be service for the common good.’ (Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste). To avoid the ‘functionalization’ and ‘instrumentalization’ of private property, the dominant post-WWII paradigm clearly rejects the corporatist view, and thus the progressive and activist ideology of the social function. Socialist notions of property are perceived as anachronistic in EU democracies; similarly, the notion that employment is a form of ownership is unrealistic. The dismantling of the legacy of socialist systems— and the ‘anachronistic’ doctrine of ‘social ownership’— led to weaker protections for tenants, which were justified based on an economic use of the housing stock. As a result, the loss of a strong social right to housing does not require compensation. Based on the dominant post-

Sin embargo, los estudios estaban divididos. Así, no sólo hubo autores que apoyaron la idea de la vivienda como un "pilar tambaleante" –en los términos anteriormente explicados—, sino también quienes, por el contrario la consideran una actividad de vital importancia en el estado de bienestar. Dentro de esta última posición, podemos encontrar a Peter Malpass,¹¹³ así como Stuart G. Lowe, Beverley A. Searle y Susan J. Smith.¹¹⁴

En este sentido, la vivienda ha sido reconocida como un derecho e incorporada, incluso en numerosos textos constitucionales. Tal es el caso de Portugal, cuya Constitución reconoce expresamente el derecho a la vivienda en el Título III, dedicado a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, atribuyéndole así una función social que se desprende no solo de su ubicación sistemática, sino también de su contenido normativo. El artículo 65 establece de manera inequívoca que el derecho a la vivienda corresponde a todas las personas, imponiendo al Estado la responsabilidad de garantizarlo mediante diversos mecanismos. Entre ellos se destacan el deber de “[programar y ejecutar una política habitacional integrada en los planes generales de ordenamiento territorial y apoyada en planes de urbanización]”; la obligación de “[promover, en colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales, la construcción de viviendas asequibles y sociales]”; y el compromiso de “[fomentar la construcción privada, sujeta al interés general, y el acceso a la vivienda en propiedad o en alquiler]”.¹¹⁵

WWII paradigm, there seems to be no room for considering housing as a merit good, to wit: a good whose allocation mechanism is subtracted from the prevailing market and price dynamics simply because the prevailing market allocation would generate externalities related to moral costs (i.e., rent seeking and wealth concentration dynamics)”.

Sonia Arbaci, *Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities* (Chichester: Wiley-Blackwell, 2019), 27: “Several scholars regarded these changes as an irreversible historical process, implying that social rented housing was a ‘transitional tenure’ [...] whose role was confined to the post-War housing crisis, and was therefore obsolete [...] This idea, strongly supported by one stream of housing studies, led to calls for ‘tenure modernisation’ and justified the creation of a homeownership society”.

¹¹³ Peter Malpass, *The Wobbly Pillar? Housing and the British Postwar Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

¹¹⁴ Stuart G. Lowe, Beverley A. Searle, and Susan J. Smith, *From Housing Wealth to Mortgage Debt: The Emergence of Britain’s Asset-Shaped Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 113: “[...] The comparative welfare state literature had a record of neglecting housing in its analytical framework, probably because of the confusion between thinking about housing as a welfare state pillar or a commodity; the classic ‘wobbly pillar’ syndrome (Torgersen, 1987) [...] housing in fact plays a major role in welfare state decision-making both by governments but more importantly by the actions of individual home owners and their attitude towards their property”

¹¹⁵ [“Artículo 65 Vivienda y urbanismo:

1. Toda persona tiene derecho, para sí y su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y confort y que preserve la intimidad personal y la intimidad familiar.
2. para garantizar el derecho a la vivienda, corresponde al estado:
 - a) planificar y ejecutar una política de vivienda incluida en los planes generales de ordenación del territorio y apoyada en planes de urbanización que garanticen la existencia de una adecuada red de transporte y equipamientos sociales.
 - b) promover, en colaboración con las regiones autónomas y las colectividades locales, la construcción de viviendas económicas y sociales;
 - c) estimular la construcción privada, subordinada al interés general, y el acceso a la vivienda propia o alquilada;
 - d) fomentar y apoyar las iniciativas de las comunidades y poblaciones locales dirigidas a resolver sus problemas habitacionales y fomentar la creación de cooperativas de vivienda y la autoconstrucción.

La Constitución italiana, por el contrario, no contiene una disposición que reconozca de forma expresa el derecho a una vivienda adecuada. No obstante, este puede deducirse de otros principios constitucionales, como el derecho a una vida digna y la función social de la propiedad, y encuentra anclaje en diversos preceptos constitucionales (arts. 3, 41, 42, 47, entre otros).¹¹⁶ Asimismo, varios estatutos regionales incorporan referencias explícitas al derecho a habitar una vivienda —como ocurre en Abruzzo, Basilicata, Lazio o Piemonte—, lo que refuerza la producción normativa descentralizada en esta materia.¹¹⁷

Todo lo anterior pone de relieve las implicaciones derivadas del hecho mismo de “habitar”. En primer lugar, el elemento físico, es decir, la ocupación efectiva de un espacio como residencia habitual, aun cuando puedan producirse interrupciones voluntarias, como las vacaciones. En segundo lugar, la forma, que remite al título jurídico en virtud del cual una persona ocupa un inmueble como vivienda habitual para sí y para su grupo familiar. Esta forma puede concretarse, por ejemplo, en la propiedad —con las amplias facultades que el derecho de propiedad conlleva, sin necesidad de detenerse en los distintos modos de adquisición— o en la formalización de contratos que permiten la ocupación conforme a los requisitos establecidos por cada legislación nacional, como ocurre con el arrendamiento.¹¹⁸ Finalmente, el tercer elemento son las condiciones, entendidas como los estándares que deben cumplir las construcciones para ser consideradas una vivienda adecuada, definidos por legislaciones de distintos niveles jurisdiccionales. Aunque lo ideal sería que todas las personas

3. El Estado adoptará una política encaminada a establecer un sistema de alquiler compatible con los ingresos familiares y el acceso a la vivienda propia.

4. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales definirán las normas de ocupación, uso y transformación de los terrenos urbanos, en particular mediante instrumentos de planeamiento, en el marco de las leyes relativas a la ordenación del territorio y al urbanismo, y expropiarán los terrenos necesarios para la satisfacción de fines de utilidad pública urbana.

5. Se garantizará la participación de las partes interesadas en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y cualesquiera otros instrumentos de ordenación física del territorio]"

¹¹⁶ Sardo, *Contract, Property, and the Market*, 239: “ In Italy, under a possible interpretation, the constitutional architecture might embed this directly: Article 42(2) Cost subordinates private property to its social function, and Articles 2, 3, 41, and 44 reinforce a solidaristic mandate. Here, social function is not a limit but a directive principle: it shapes ex ante the legitimacy of acquisition, transfer, and use. This would allow STR regulation to be framed not as expropriation, but as systemic correction aligned with spatial equity and long-term affordability”.

Olivito, “Il diritto costituzionale all’abitare,” 345-350; Constitución de la República Italiana, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.

¹¹⁷ Olivito, “Il diritto costituzionale all’abitare,” 340: “Così lo Statuto dell’Abruzzo all’art. 7, comma 2, pone alla Regione «l’obiettivo di assicurare a tutti il diritto all’abitazione»; l’art. 5 dello Statuto della Basilicata prevede che a tutti i cittadini siano assicurati i servizi sociali, «tra cui quelli inerenti all’abitazione»; l’art. 7, comma 1, dello Statuto del Lazio indica tra gli obiettivi prioritari da perseguire «la disponibilità abitativa»; infine, l’art. 10, comma 1, dello Statuto del Piemonte enuncia che «[l]a Regione riconosce e promuove il diritto all’abitazione». Tali rimandi testimoniano, nondimeno, l’attenzione che il tema trova ai diversi livelli di governo, anche in conseguenza dei delicati problemi di ripartizione delle competenze [...]”

¹¹⁸ Aunque existen formas de ocupación sin contrato formal —acuerdos voluntarios carentes de garantías y mecanismos de control—, estas no serán objeto de análisis en este estudio ni se entenderán incluidas en las referencias genéricas al derecho a la habitación/derecho a la vivienda, salvo cuando se las mencione de manera específica y en lo estrictamente pertinente.

habiten en condiciones adecuadas, una parte significativa de las familias continúa viviendo en contextos de precariedad.¹¹⁹

En el caso de Portugal, las condiciones de habitabilidad no se definen en la Constitución – algo que, en efecto, ninguna Constitución prevé—, sino que se regulan de manera general en el [Reglamento General de las Edificaciones Urbanas].¹²⁰ Dentro del articulado de dicho reglamento (artículos 15, 17, 58, entre otros) se establecen los requerimientos, que como imperativo deben cumplir las edificaciones para que sean consideradas habitables. Entre tales exigencias figuran, por ejemplo: que deben garantizar la protección de la salud, el medio ambiente y protección contra el ruido; el ahorro de energía y el aislamiento térmico; la accesibilidad, ventilación e iluminación natural; la adecuada exposición al sol; el suministro de agua potable; y la evacuación inocua de aguas residuales, entre otras.¹²¹ Entonces, en Portugal, la Constitución reconoce el derecho a la vivienda de forma general y sus garantías básicas, mientras que la regulación concreta de las condiciones de habitabilidad se traslada a normas sectoriales de menor jerarquía.

En suma, la vivienda constituye un ámbito paradigmático en el que la función social del Derecho, la pluralidad de intereses protegidos y la multiplicación de niveles decisionales convergen de manera particularmente intensa. En este sentido, el derecho a la vivienda no solo se presenta como un objeto privilegiado de intervención estatal, sino también como un caso paradigmático de *hipertrofia* normativa: la expansión regulativa que lo caracteriza no responde a una lógica accidental ni puramente cuantitativa, sino a la acumulación progresiva de disposiciones destinadas a articular garantías constitucionales, políticas públicas redistributivas, regulación del mercado inmobiliario y tutela del arrendatario, estándares técnicos de habitabilidad y competencias territoriales diferenciadas, mediante técnicas normativas heterogéneas y superpuestas, lo que conduce a una producción normativa estratificada y densa, distribuida entre múltiples fuentes y niveles de gobierno. Ello

¹¹⁹ Para diversas tipologías de viviendas en condiciones precarias en Portugal, consulte Costa Agarez, Ricardo: *A Habitação Apoiada em Portugal*. Fundação Francisco Manuel Dos Santos, 2020.

¹²⁰ Regulamento Geral das Edificações urbanas (RGEU) Decreto-Lei n.º 38382/1951.

¹²¹ “Artigo 15.º Todas as edificações, seja qual for a sua natureza, deverão ser construídas com perfeita observância das melhores normas da arte de construir e com todos os requisitos necessários para que lhes fiquem asseguradas, de modo duradouro, as condições de segurança, salubridade e estética mais adequadas à sua utilização e às funções educativas que devem exercer [...] Artigo 17.º (em vigor a partir de: 2024-03-03) (Produção de efeitos: 2024-01-01) 1 - As edificações devem ser construídas e intervencionadas de modo a garantir a satisfação das exigências essenciais de resistência mecânica e estabilidade, de segurança na sua utilização e em caso de incêndio, de higiene, saúde e proteção do ambiente, de proteção contra o ruído, de economia de energia, de isolamento térmico, em matéria de acessibilidades, de ventilação e das demais exigências estabelecidas no presente Regulamento ou em legislação específica, nomeadamente de funcionalidade, de durabilidade e outras [...] Artigo 58.º (em vigor a partir de: 2024-03-03) (Produção de efeitos: 2024-01-01) A construção ou reconstrução de qualquer edifício deve executar-se por forma que fiquem assegurados o arejamento, iluminação natural e exposição prolongada à acção directa dos raios solares, e bem assim o seu abastecimento de água potável e a evacuação inofensiva dos esgotos”.

refuerza su complejidad estructural y dificulta su comprensión y orientación práctica para el ciudadano promedio.

Un efecto inmediato de DF es que sobre una materia concreta convergen normas de distinto rango y procedencia (estatal, regional, local),¹²² a menudo atravesadas por políticas sectoriales (ambientales, patrimoniales, movilidad) y por jurisprudencia constitucional que reinterpreta la función social de la propiedad en clave de acceso a la vivienda. Así, la *Corte Costituzionale* [italiana] ha admitido límites a la propiedad urbana cuando median finalidades sociales vinculadas al acceso a la vivienda, con un equilibrio variable entre propietarios y arrendatarios. Ello confirma que el acceso a la vivienda se encuentra en la intersección entre derecho, propiedad, mercado de alquileres y políticas públicas, con capas normativas que se acumulan en el tiempo.¹²³

Si bien la autoridad para legislar en materia habitacional pertenece a cada Estado, con sus diferentes niveles de competencia, la presión internacional puede ser decisiva para que los diferentes países tomen medidas en favor de proporcionarle una amplia tutela a la vivienda como derecho humano.

Algunos ejemplos que muestran la atención que ha recaído sobre el tema a nivel internacional son los siguientes: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el primer

¹²² Olivito, “Il diritto costituzionale all’abitare,” 377-378: “Si è, innanzitutto, ribadito [...] che l’edilizia residenziale pubblica è una materia composita, che si articola in tre diverse fasi. Inoltre, si è affermato che essa, pur non essendo a oggi ricompresa né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.), né tra quelle di potestà concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), non può essere neppure ricondotta tra quelle di potestà residuale delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.). Nel quadro costituzionale attuale, la ripartizione dell’edilizia residenziale pubblica in tre fasi comporta, perciò, che la «nuova» materia abbia il carattere della «trasversalità» e che si estenda su tre livelli normativi. Di fronte, dunque, ai ricorsi delle Regioni contro i nuovi interventi legislativi statali [...] tesi a ridurre il disagio abitativo di alcune categorie sociali, i giudici costituzionali hanno circoscritto ulteriormente gli spazi dell’intervento regionale, affermando che «gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono da una parte la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana e dall’altra parte la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L’una e l’altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate»”.

¹²³ Olivito, *Il diritto costituzionale all’abitare*, 345-46, 347, 356-57, 422: “Premessa indispensabile per circoscrivere tale ambito è la distinzione tra “casa” e “abitazione”, nonché, specularmente, quella tra diritto alla (proprietà della) casa e “diritto all’abitazione” [...] Vi sono, d’altronde, numerosi elementi che portano a escludere la configurabilità del diritto all’abitare in termini esclusivamente proprietari e che inducono, invece, a seguire la strada di ricostruzioni maggiormente inclusive. Indicazioni in tal senso derivano, in primo luogo, dal modo in cui il diritto di proprietà trova spazio all’interno della Costituzione e dalle interrelazioni esistenti con altri diritti o principi costituzionali [...] «La Corte ha iniziato a delineare i contorni del “diritto all’abitazione” [...] così confermando l’esistenza di uno stretto legame tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi e il regime dei limiti apportionabili alla proprietà privata» (356-57); «Il mercato abitativo italiano ha finito così per essere caratterizzato – non naturalmente, ma in virtù di una decisa spinta da parte delle istituzioni pubbliche – per la cessione in proprietà [...] e, da ultimo, per il ricorso a non meglio delineati strumenti di urbanistica consensuale e di finanza abitativa. La rincorsa alla “proprietà della casa” e la spinta verso iniziative private [...] hanno pertanto determinato [...] la mancata o distorta considerazione delle profonde trasformazioni sperimentate nel tempo sul fronte del disagio abitativo» (422).”

párrafo del artículo 25, establece que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios[...]".¹²⁴

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, que tiene entre sus metas para el 2030 "asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles [...]"¹²⁵

La Carta de Ginebra de Naciones Unidas sobre vivienda sostenible, enfatiza en el capítulo 1.1, que la vivienda sostenible es fundamental para la calidad de vida humana, y en el capítulo 2.9 establece como objetivo del instrumento "asistir a los Estados miembros en su esfuerzo por garantizar el acceso a una vivienda digna, adecuada, asequible y salubre para todos".¹²⁶

Las Directrices de 2018 de la Organización Mundial de la Salud sobre vivienda y salud ofrecen recomendaciones para promover una vivienda saludable, para un futuro sostenible y equitativo. Estas directrices enfatizan la importancia de las condiciones necesarias que deben tener las viviendas para preservar la vida humana, prevenir enfermedades y mejorar la calidad de vida, y en este sentido enfatiza que "los cambios demográficos y climáticos están haciendo de la vivienda un factor cada vez más importante para la salud".¹²⁷

Por su parte, en el marco europeo podemos encontrar: La Carta Social Europea revisada, que reconoce en su objetivo 31 que toda persona tiene derecho a la vivienda y se compromete a adoptar medidas para facilitar el acceso a una vivienda de calidad suficiente. Su objetivo es prevenir y aliviar la carencia de viviendas con miras a eliminar progresivamente estas situaciones.¹²⁸

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el apartado 3 de su artículo 34 sobre Seguridad, menciona que: "Para luchar contra la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a la asistencia social y a la vivienda para garantizar una existencia digna

¹²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

¹²⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

¹²⁶ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, *Carta de Ginebra de Naciones Unidas sobre Vivienda Sostenible*, https://unece.org/DAM/hlm/charter/Language_versions/SPA_Geneva_UN_Charter.pdf

¹²⁷ Directrices de 2018 de la Organización Mundial de la Salud sobre vivienda y salud, <https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-CED-PHE-18.10>.

¹²⁸ Carta Social Europea Revisada, <https://rm.coe.int/168047e013>.

a las personas sin recursos suficientes, de acuerdo con las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales".¹²⁹

El Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado por el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea en noviembre de 2017, en particular en sus principios 19 y 20, hace hincapié en la necesidad de garantizar que “las personas necesitadas tengan acceso a una vivienda social” y que “toda persona tenga derecho a acceder a servicios esenciales de calidad, incluyendo el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros (...)”, muchos de los cuales se obtienen solo a través del disfrute de una “vivienda adecuada”.¹³⁰

La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)) establece en su primer párrafo que “invita a la Comisión y a los Estados miembros a reconocer el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano fundamental a través de las disposiciones legislativas europeas y nacionales pertinentes, así como a garantizar el acceso para todos”. Además invita a “la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen que el derecho a una vivienda adecuada se reconozca y se pueda hacer valer como un derecho humano fundamental a través de las disposiciones legislativas europeas y nacionales pertinentes; pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen que todas las personas tengan acceso a una vivienda digna, con agua potable limpia y de alta calidad, instalaciones sanitarias adecuadas y justas, conexión a redes de alcantarillado y agua, un entorno interior de alta calidad y una energía asequible, fiable y sostenible para todos, contribuyendo así a eliminar la pobreza en todas sus formas y protegiendo los derechos humanos de las familias desfavorecidas, y apoyar a los grupos más vulnerables para salvaguardar su salud y bienestar”.¹³¹

En este sentido, las garantías supranacionales y la proyección de estándares europeos en materia de vivienda, territorio, eficiencia energética o accesibilidad urbana imponen adaptaciones que añaden nuevas capas a los ordenamientos estatales, regionales y locales, influyendo de manera decisiva en el presupuesto de la *hipertrofia* normativa aquí analizado. La dimensión supranacional no solo intensifica la diversidad de fuentes al incorporar un nivel adicional que debe tenerse en cuenta; también revela que, si bien la *hipertrofia* normativa se manifiesta principalmente en los

¹²⁹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>.

¹³⁰ Pilar Europeo de Derechos Sociales. Consultado el 25 de diciembre de 2023. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=es>.

¹³¹ Resolución del Parlamento Europeo del 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI) 99), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0020&from=EN>.

ordenamientos estatales, el ámbito internacional contribuye a su exacerbación mediante instrumentos propios.

Este análisis del derecho a la vivienda ha permitido ilustrar de forma concreta cómo determinadas áreas del ordenamiento jurídico favorecen dinámicas hipertróficas, no por exceso contingente de regulación, sino por la propia lógica sistémica que gobierna su producción normativa.

Ahora bien, desde la perspectiva de la DF, esta dimensión exige considerar otro tipo de instrumentos, pues no siempre revisten un carácter estrictamente normativo. En este sentido, junto a los instrumentos normativos aplicables en una materia – como ya se anticipó- se encuentran también instrumentos “directivos” como programas, estrategias, recomendaciones técnicas, actos de dirección y coordinación; pero también indicaciones, consejos, recomendaciones, advertencias objetivos estratégicos, entre otros, que orientan la acción pública sin ser, estrictamente, fuentes formales. Estos directivos constituyen una amplia categoría de enunciados que, no sustituyen a las normas, y si bien no constituyen fuentes formales del Derecho, “orientan el comportamiento estableciendo una idea de acción como modelo de comportamiento, más amplia que aquella de las normas”.¹³²

Desde la perspectiva de Alf Ross, el significado de las expresiones lingüísticas no puede comprenderse de manera autónoma desde la semántica o la sintaxis, ya que ambas constituyen abstracciones derivadas de un nivel más fundamental: la pragmática. El sentido del lenguaje se determina, en última instancia, por su uso efectivo en actos humanos, de modo que solo aquellas construcciones semánticas o sintácticas que reflejan hechos empíricos del comportamiento lingüístico resultan metodológicamente aceptables. Sobre esta base, Ross distingue dos grandes categorías de uso del lenguaje —los enunciados indicativos y los enunciados directivos— que cumplen funciones de significado diferenciadas y presentan, a la vez, una dimensión semántica y una dimensión pragmática.¹³³

El problema que estos instrumentos plantean no es meramente clasificatorio, sino pragmático: no radica tanto en su ubicación dentro del sistema de fuentes, cuanto en la determinación de su fuerza ilocutoria. Esta no constituye un mero “modo de uso” externo al significado, sino un elemento que condiciona el tipo de contenido expresado: proposiciones en el caso de los enunciados indicativos; directivas en el caso de los imperativos. Se trata de enunciados que no sustituyen a las normas ni imponen directamente obligaciones jurídicas, pero que tampoco son neutrales desde el punto de vista

¹³² Nuñez Vaquero, Análisis crítico de algunas definiciones comunes del concepto de soft law, 386.

¹³³ Véase, Ross, Alf. *Dirittive e norme*. Milano: Edizioni di Comunità, 1978.

regulativo, en la medida en que orientan expectativas de comportamiento y configuran marcos de acción institucionalmente relevantes. Por ello, instrumentos como recomendaciones, planes, estrategias o advertencias no pueden analizarse únicamente a partir de su forma lingüística o de su carácter no vinculante, sino atendiendo al tipo de acto lingüístico que realizan y a su función orientadora dentro del contexto institucional en el que operan. Mientras los enunciados normativos expresan prescripciones estructuradas en términos de obligación, permiso o prohibición, los enunciados directivos presentan determinados cursos de acción como modelos de comportamiento jurídicamente relevantes, sin imponerlos de manera inmediata.¹³⁴

En conjunto, el análisis de la diversidad de fuentes pone de relieve que la *hipertrofia* normativa no se manifiesta únicamente a través de la proliferación de normas formalmente vinculantes, sino también mediante la expansión de enunciados directivos que, sin integrar el sistema de fuentes en sentido estricto, participan activamente en la orientación de la conducta y en la estructuración de expectativas jurídicas. La acumulación de normas, niveles regulatorios y actos directivos produce así un entorno normativo denso, en el que la función orientadora del Derecho se ejerce a través de instrumentos heterogéneos, dotados de distinta fuerza ilocutoria y eficacia práctica. Esta constatación permite comprender cómo la diversidad de fuentes actúa como un vehículo estructural de la *hipertrofia* normativa, no por sí sola, sino en interacción con otras dinámicas del sistema, como las constantes modificaciones y la creciente complejidad de los enunciados jurídicos, que serán analizadas a continuación.

Constantes modificaciones

Un presupuesto particularmente problemático de la *hipertrofia* normativa es el de las constantes modificaciones (CM). Con esta expresión se alude a la frecuencia con la que se altera el contenido de disposiciones normativas ya vigentes. En muchos casos, no es la sucesión de diferentes documentos normativos los que generan mayor impacto, sino la proliferación de disposiciones modificatorias sobre un mismo texto, lo que dificulta la identificación del derecho vigente al erosionar la estabilidad temporal del marco regulatorio. Las CM constituyen, por ello, un presupuesto decisivo en la

¹³⁴ Alessio Sardo, *La forza degli imperativi*, *Materiali per una storia della cultura giuridica* 46, n.º 2 (2016): 344: “Il significato indicativo è associato a – o, si potrebbe anche dire, “atti va” – un insieme eterogeneo di atti linguistici, che sono accomunati dal fatto di collegarsi necessariamente alle idee di verità e conoscenza; quest’ampio gruppo include atti di dire, asserire, congetturare e così via. Tutti questi atti linguistici hanno in comune la funzione di presentare un certo “tema” (topic) come reale; per esempio: ‘Andare a Parigi da parte di Marta – così è’. Allo stesso modo, il significato direttivo è associato a (o “attiva”) un secondo insieme di atti linguistici eterogenei che include suggerimenti, richieste, ordini, suppliche, minacce, inviti, raccomandazioni, avvisi, e simili. Tutti questi atti condividono la funzione di presentare un certo topic come qualcosa che dev’essere; in altre parole, esprimono una “idea d’azione”, con cepita come “schema di comportamento” (pattern of behavior) [...]”.

producción de *hipertrofia* normativa. Las disposiciones pierden su carácter de referente claro y duradero para convertirse en un material continuamente maleable.

Un ejemplo de esto se puede encontrar en el Decreto-Ley n.º 555/99, de 16 de diciembre "*Regime jurídico da urbanização e edificação*" que es el principal instrumento normativo que regula los estándares habitacionales en Portugal. Con 130 artículos, este instrumento fue modificado por 24 disposiciones desde su promulgación hasta enero de 2024.¹³⁵ Por su parte, el Decreto-Ley n.º 38382, de 7 de agosto de 1951, "*Regulamento geral das edificações urbanas*", también regula los estándares habitacionales y ha sido modificado también en numerosas ocasiones no obstante contar con solo 169 artículos.¹³⁶ La mayoría de estas modificaciones se centran en el perfeccionamiento de los procedimientos administrativos. Sin embargo, nos detendremos en la última de las modificaciones de ambos Reglamentos –hasta enero de 2024—, el Decreto-Ley n.º 10/2024, de 8 de enero, que se dedica a corregir y simplificar los procedimientos, complejizados con el paso de los años, y modifica gran parte de estos reglamentos. Además, este Decreto-Ley deroga el "*Regulamento geral das edificações urbanas*" con efectos a partir del 1 de junio de 2026.

En el sumario de dicho texto se explica la naturaleza de la reforma, que consiste, en general, en la simplificación de los procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo y ordenamiento territorial.¹³⁷

¹³⁵ Declaração de Rectificação n.º 5-B/2000; Lei n.º 13/2000; Lei n.º 30-A/2000; Decreto-Lei n.º 177/2001; Declaração de Rectificação n.º 13-T/2001; Lei n.º 15/2002; Lei n.º 5/2004; Decreto-Lei n.º 157/2006; Lei n.º 60/2007; Decreto-Lei n.º 18/2008; Decreto-Lei n.º 116/2008; Decreto-Lei n.º 26/2010; Lei n.º 28/2010; Decreto-Lei n.º 266-B/2012; Decreto-Lei n.º 136/2014; Declaração de Retificação n.º 46-A/2014; Decreto-Lei n.º 214-G/2015; Decreto-Lei n.º 97/2017; Lei n.º 79/2017; Decreto-Lei n.º 121/2018; Decreto-Lei n.º 66/2019; Lei n.º 118/2019; Lei n.º 56/2023; Decreto-Lei n.º 10/2024.

¹³⁶ Decreto-Lei n.º 43/82; Decreto-Lei n.º 463/85; Decreto-Lei n.º 172-H/86; Decreto-Lei n.º 64/90; Acórdão n.º 329/92; Decreto-Lei n.º 61/93; Decreto-Lei n.º 410/98; Decreto-Lei n.º 409/98; Decreto-Lei n.º 414/98; Decreto-Lei n.º 555/99; Lei n.º 13/2000; Lei n.º 30-A/2000; Decreto-Lei n.º 177/2001; Decreto-Lei n.º 290/2007; Decreto-Lei n.º 50/2008; Decreto-Lei n.º 220/2008; Decreto-Lei n.º 10/2024.

¹³⁷ Decreto-Ley n.º 10/2024, de 8 de enero, de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-2024-836222484>; “No quadro do SIMPLEX, o Programa do XXIII Governo Constitucional elegeu como prioridade a simplificação da atividade administrativa através da contínua eliminação de licenças, autorizações e atos administrativos desnecessários, numa lógica de «licenciamento zero» [...] Um dos fatores que contribuem para este diagnóstico são as barreiras excessivas no licenciamento de atividades económicas que foram apontadas em várias análises por instituições internacionais como a Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e o Banco Mundial, como aspetos a endereçar para fomentar a competitividade, a concorrência, o investimento e o crescimento [...] O presente decreto -lei pretende ainda continuar a avançar em matéria de habitação, criando condições para que exista mais habitação disponível a custos acessíveis [...] mas também simplificar os procedimentos na área do urbanismo e ordenamento do território [...] Note -se que deixa de ser possível escolher seguir o regime da licença quando é legalmente possível seguir o procedimento simplificado da comunicação prévia [...] Por outro lado, são acolhidas novas situações de isenção, onde não existe qualquer procedimento administrativo de controlo prévio [...] No mesmo sentido, são adotadas várias regras para que a contagem dos prazos seja mais transparente [...] Em terceiro lugar, com o objetivo de uniformizar procedimentos urbanísticos e de evitar que existam práticas e procedimentos diferentes em vários municípios, são adotadas medidas para impedir tratamentos injustificados e assimétricos, quando essa assimetria não se justifica. Note -se que as presentes medidas não prejudicam a possibilidade de cada município ter as suas próprias normas acerca da ocupação dos solos e condições de edificação.

En este texto motivacional resaltan frases tales como: actos administrativos innecesarios, barreras excesivas para las autorizaciones, simplificación de procedimientos, uniformar procedimientos urbanísticos, tratamientos desiguales injustificados, costos excesivos y desproporcionados para los particulares, dispersión de soluciones, exigencia de documentos adicionales a los previstos legalmente y aclaración de competencias.

Esto evidencia una intención de rectificar las consecuencias negativas de la burocracia, como aquellas que se observan en sistemas jurídicos hipertróficos, donde el constante cambio de la normativa impide su pleno conocimiento, lo que trae consigo problemas de aplicación, redundancias, antinomias y reenvíos difíciles de manejar, dificultando así la solución de casos y el cumplimiento de las normas.

Un elemento clave en el cumplimiento de las normas es la legitimación del órgano del que emanan, el cual, en un ejercicio de extrema racionalidad y conforme a la voluntad general dominante, promulga las disposiciones y asegura su cumplimiento mediante diversos medios. Y se espera que toda normativa emanada de la autoridad legítima sea racional. En este sentido, resulta ilustrativo el texto del profesor Weber, donde reflexiona sobre el poder legal como un tipo puro de poder que se vale de un aparato administrativo burocrático, exponiendo sus diferentes presupuestos. Y además resalta una particularidad del poder burocrático en las administraciones y lo expresa de la siguiente manera: "L'amministrazione burocratica designa un potere esercitato in virtù del sapere: questo è il suo specifico carattere razionale. Al di là dell' enorme posizione di potenza che il sapere specializzato comporta, la burocrazia (o il detentore del potere che si serve di essa) ha la tendenza ad accrescere ancora di più la sua potenza mediante la competenza acquisita nel servizio [...] da questa aspirazione alla potenza deriva il concetto di 'segreto d'ufficio', concetto che non è soltanto burocratico, ma tuttavia lo è in maniera specifica: esso è paragonabile, nella sua relazione con il sapere specializzato, ai segreti commerciali dell'impresa nel loro rapporto con i segreti tecnici".¹³⁸

Este conjunto de prácticas y competencias adquiridas con el servicio no solo forma funcionarios más autónomos, competentes y veloces en el trabajo, sino que también perpetúa una especie de prácticas,

Estas apenas visam impedir que, em matérias de natureza procedimental e formal, não existam regras diferentes em cada município, as quais significam custos excessivos e desproporcionados para os particulares pela diversidade e dispersão das soluções adotadas. Neste sentido, explicita -se que os regulamentos municipais só podem abranger certo tipo de matérias, não podendo, por exemplo, abordar matérias relativas aos procedimentos administrativos ou a documentos instrutórios, assim procurando tornar os procedimentos mais semelhantes nos vários municípios do País [...] Adicionalmente, impede -se que os municípios possam exigir documentos instrutórios adicionais face aos previstos na lei e em portaria especificamente destinada à identificação desses documentos. Assim, para efeitos de clarificação, é adotada uma lista não exaustiva de documentos que não podem ser exigidos, nem pela referida portaria nem pelos regulamentos ou pela prática dos municípios. [...] Em quarto lugar, são clarificados os poderes de cognição dos municípios no exercício do controlo prévio urbanístico, em especial relativamente à emissão de licenças".

¹³⁸ Weber, *Economia e società*, 219.

legales o no, justas o no, basadas en la libertad de actuación de los funcionarios administrativos en casos donde la normativa no es clara o carece de soluciones. Esto lleva, como en el caso previamente mencionado de Portugal, a la difusión de prácticas autónomas y desiguales fuera de los ámbitos de competencia del órgano. Tales prácticas pueden incluir el requerimiento de documentos adicionales considerados oportunos por los funcionarios, lo que conlleva a demoras en la solución, encarecimiento y complejización de los procedimientos para quienes deben cumplirlos.¹³⁹

Así, la proliferación de procesos de simplificación normativa y administrativa emprendidos en numerosos Estados europeos durante las últimas décadas incide de manera decisiva en las CM. Se puede ver que en Italia, por ejemplo, las diversas ediciones de las denominadas *leggi di semplificazione* han producido un intenso trabajo de enmienda sobre leyes sectoriales, especialmente en materia urbanística y de contratos públicos;¹⁴⁰ y en Francia, las *ordonnances de simplification* de los años 2000 y 2010 generaron también un elevado número de intervenciones parciales en códigos y leyes administrativas.¹⁴¹ En todos estos casos, el efecto paradójico ha sido que una política orientada a la racionalización ha reforzado, sin embargo, el fenómeno de las constantes modificaciones, contribuyendo a la misma inestabilidad normativa que pretendía mitigar.

Un factor adicional que acentúa este proceso es la influencia del ámbito supranacional, y en particular, la normativa de la Unión Europea aplicable a los Estados miembros. Las sucesivas adaptaciones internas a directivas, reglamentos u otros instrumentos supranacionales, suelen traducirse en cadenas de modificaciones que transforman de manera constante el contenido de las disposiciones nacionales. De este modo, la dinámica supranacional influye también en esta condición al funcionar como un catalizador para ella.

Si se comparan las CM con el otro presupuesto de la *hipertrofia* normativa ya analizado, puede apreciarse mientras que la DF se vincula con la existencia de documentos normativos diferentes – desde el punto de vista estático—, las CM representan la dimensión temporal –dinámica—, marcada por la inestabilidad que impide que un mismo texto se consolide. En conjunto, estos presupuestos

¹³⁹ Un análisis sobre las teorías de la burocracia, con un estudio detallado de las concepciones de Hegel y Weber, se encuentra en Senigaglia, Cristina: *Razionalità e politica. Fondamenti della riflessione di Hegel e di Weber sulla burocrazia*, Franco Angeli, Milano, 1996, pp.215-260.

¹⁴⁰ Italia, *Legge 8 marzo 1999, n. 50. Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi* (GU n. 58, 11 marzo 1999), art. 20: “la semplificazione normativa è perseguita mediante modifiche e abrogazioni di disposizioni vigenti”.

¹⁴¹ Francia, *Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux simplifications administratives*, JO n° 44, 21 février 2004: “la simplification du droit se réalise par des modifications ponctuelles des codes et des lois existantes, plutôt que par l’adoption de nouveaux textes globaux”.

explican por qué el fenómeno de la *hipertrofia* normativa no se reduce a un mero aumento cuantitativo de los documentos normativos, sino que integra múltiples factores interrelacionados.¹⁴²

Enunciados complejos

Otro de los presupuestos estructurales que contribuyen a la *hipertrofia* normativa es la presencia de enunciados complejos (EC). Con esta expresión se resalta la complejidad sintáctica de las disposiciones normativas. Estas se pueden caracterizar por la concurrencia de una proposición principal acompañada de una o varias proposiciones subordinadas coordinadas entre sí o no coordinadas entre sí, así como por la concurrencia de dos o más proposiciones independientes, que pueden ser simples o compuestas. Estas son definidas, respectivamente como “disposiciones hipotácticas compuestas”, “disposiciones hipotácticas simples” y “disposiciones paratácticas”.¹⁴³

Sin embargo, aunque también existen las disposiciones sintácticamente simples – formadas por un único enunciado, como es el caso de “el domicilio es inviolable”—¹⁴⁴, desde el punto de vista semántico- sintáctico, cualquier disposición— incluso una simple— se puede considerar potencialmente compleja y/o equívoca. Ya que como explica Pierluigi Chiassoni, al analizar este mismo ejemplo: “[...] desde la perspectiva de la interpretación semántico-pragmática, la disposición podría ser entendida principalmente como una disposición semánticamente compleja. Con ella — podría sostenerse— el constituyente quiso expresar de forma acumulativa dos o más normas, entre las que se encuentran, por ejemplo: (N1) «Los agentes de las fuerzas del orden deben abstenerse de violar el domicilio»; y, además, (N2) «Los ciudadanos tienen derecho al respeto de la vida privada que se desarrolla en el interior de sus domicilios»; y además, (N3) «El Parlamento no puede aprobar disposiciones que permitan la violación del domicilio de los ciudadanos por parte de funcionarios públicos o personas a título privado»; y así otras tantas.

La disposición examinada podría también ser entendida, sin embargo, como una disposición semánticamente equívoca. Se podría llegar a sostener, por ejemplo, que ésta, a decir verdad, es adecuada para expresar alternativamente: o bien la norma según la cual «El domicilio de cualquiera que se trate es inviolable»; o bien la norma según la cual «El domicilio del buen ciudadano es

¹⁴² Ibid., 125: “la crisi della certezza del diritto deriva dall’ intreccio di fattori distinti: l’ eccesso numerico delle norme, la dispersione delle fonti e la continua modificazione dei testi legislativi”.

¹⁴³ Pierluigi Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica: Breviario para juristas*, trads. Pau Luque Sánchez y Maribel Narváez Mora (Madrid–Barcelona–Buenos Aires: Marcial Pons, 2011), 60-61.

¹⁴⁴ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 60; Constitución de la República Italiana, <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.
y <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/costituzione>

inviolable»”.¹⁴⁵ Todo esto, dificulta tanto la comprensión inmediata del texto como la identificación de su contenido normativo, lo que abre la puerta a diferentes interpretaciones.

Para interpretar los enunciados de los documentos normativos, hay que tener en cuenta, que, si bien estos forman parte del discurso del legislador y por tanto tiene sus propias particularidades, son, ante todo, “textos”. Y en consecuencia les afectan los diversos problemas sintácticos y gramaticales propios del lenguaje, como las reglas de puntuación; el uso de pronombres relativos, demostrativos y posesivos; los adjetivos y las frases adjetivales o relativas; así como el empleo de expresiones condicionales, cláusulas de modificación o de excepción. Todo ello, puede dar lugar a ambigüedades en el lenguaje jurídico.¹⁴⁶

La incidencia de los EC puede observarse con particular claridad en sectores como la legislación urbanística y de vivienda, donde la técnica legislativa ha producido disposiciones en las que, en un único artículo, se combinan definiciones, prohibiciones, excepciones y remisiones cruzadas.

En el artículo 1 (*Applicazione del P.R.G.C.*) de las *Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale Comunale* de Villanova d’Asti (Variante n.º 2/2010, *Progetto definitivo*, conforme a la L.R. 1/2007) se observa un ejemplo paradigmático de redacción normativa en la que convergen distintas funciones dentro de un mismo precepto. El texto comienza definiendo qué debe entenderse por *attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, mutamento delle destinazioni d’uso, utilizzazione delle risorse naturali, alterazione delle caratteristiche dei luoghi*, delimitando así el ámbito de aplicación de la norma. A continuación, establece la regla general según la cual tales actividades deben ser compatibles con las normas y prescripciones contenidas en los elaborados constitutivos del PRGC, de modo que toda intervención en contraste con dichas prescripciones se considera prohibida. Seguidamente, introduce una excepción al precisar que no se consideran contrastantes las denominadas actividades de *edilizia*

¹⁴⁵ Sobre la equivocidad de los textos normativos se profundizará en el Capítulo 3.

¹⁴⁶ Giovanni Tarello, *L’interpretazione della legge* (Milano: Giuffrè, 1980), 118-123: “Si dice usualmente che il legislatore usa, nel suo discorso, la sintassi e la grammatica propria della lingua in cui parla, e che i nessi sintattici del discorso legislativo sono quelli propri del linguaggio ordinario. Ciò è esatto; ma va ricordato che il discorso del legislatore è un discorso in funzione precettiva, normativa: perciò le ambiguità sintattico-grammaticali di questo discorso si risolvono in base a considerazioni pragmatiche, come sempre avviene nel caso del discorso in funzione precettiva. In altre parole, di fronte alle ambiguità sintattiche e grammaticali, l’interprete non si chiede tanto cosa il testo di legge vuol dire, quanto cosa vuol fare.

È perciò che non vi sono regole di interpretazione sintattico-grammaticale generalmente valide (sia pure generalmente per una organizzazione giuridica data in un tempo storico determinato). Si può solamente fare una serie di esempi di ambiguità sintattico-grammaticali tipiche, per vedere — sempre in via di esempio — come nella pratica dell’applicazione si procede. La pratica mostra come regole grammaticali e sintattiche, quantunque di solito utili, possano in molti casi non essere determinanti per l’interpretazione.

Trattazioni generali delle ambiguità sintattico-grammaticali sono pressoché inesistenti; tutte le trattazioni dell’interpretazione dedicano ai problemi della c.d. interpretazione solo dei cenni frammentari”.

libera, tal como las prevé el artículo 6 del D.P.R. 380/2001 y sus modificaciones. Finalmente, el artículo concluye con varias remisiones cruzadas a disposiciones de rango superior, entre ellas la *Legge urbanistica* n.º 1150/1942 y la *Legge Regionale Piemonte* n.º 56/1977, integrando así diferentes niveles normativos en un solo precepto.¹⁴⁷ Este caso, extraído del *Geoportale* municipal de Villanova d’Asti, ilustra cómo en un único artículo se combinan definiciones, prohibiciones, excepciones y remisiones legislativas, con las consiguientes implicaciones interpretativas para la certeza del derecho.¹⁴⁸

Asimismo, los enunciados jurídicos no siempre obtienen su significado de un mandato autoritativo directo, sino que adquieren fuerza normativa al interactuar con otras disposiciones de carácter preceptivo. Como subraya Olivito, del “*combinato disposto*” de diversos artículos de Constitución, o de la interpretación sistemática de estos artículos, pueden y deben derivarse directrices que orienten la actividad legislativa en sectores amplios. Estas indicaciones no se limitan a la vivienda pública o a la regulación de los arrendamientos, sino que alcanzan también a la urbanística, las políticas territoriales, las infraestructuras y la tutela del ahorro. Ahora bien, la reflexión sobre las disposiciones constitucionales en materia de vivienda exige tener presente los cambios en el contexto socioeconómico y en las formas actuales manifestación del malestar habitativo.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Comune di Villanova d’Asti, *Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale Comunale*, Variante n.º 2/2010 (*Progetto definitivo*, conforme a la L.R. 1/2007), art. 1 – *Applicazione del P.R.G.C.*, https://www.comune.villanova.at.it/s3prod/uploads/ckeditor/attachments/4/2/8/1/4/Norme_Tecniche_Attuazione_Allegati_B-N.pdf: “Art. 1 - Applicazione del P.R.G.C. Le previsioni insediative del P.R.G. del Comune di Villanova d’Asti sono riferite ad un arco temporale decennale ai sensi del I comma dell’art. 17 L.R. 56/77 e s.m.i. Ai sensi della Legge 17 Agosto 1942 n.º 1150 e successive modifiche ed integrazioni e della Legge Regionale n.º 56/77 e s.m.i., la disciplina urbanistica dell’intero territorio del Comune di Villanova d’Asti è regolata dalle norme e dalle prescrizioni contenute negli elaborati costituenti il Piano Regolatore Generale (P.R.G.): ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, o comunque subordinata al conseguimento del titolo abilitativo, deve essere compatibile con le norme e prescrizioni. A tal fine, per attività di trasformazione urbanistica ed edilizia sono da intendersi la esecuzione di opere edilizie, il mutamento delle destinazioni d’uso di aree ed edifici, l’utilizzazione delle risorse naturali e la alterazione delle caratteristiche dei luoghi, salvo le modificazioni delle colture agricole in atto e fatta eccezione per le attività cosiddette di edilizia libera come previste dall’art. 6 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e s.m. ed i.. Norme e prescrizioni esprimono efficacia nei confronti di chiunque fino alla approvazione di un nuovo P.R.G. fatta salva l’applicazione delle misure di salvaguardia di cui all’art. 58 della Legge Regionale n.º 56/77 s.m.i. A seguito dell’adozione del PPR, e delle modifiche introdotte con la DGR 26 febbraio 2013, n. 6-5430, non sono consentiti sugli immobili e sulle aree tutelate ai sensi dell’art. 134 del Codice (D.L. 22/01/2004, n. 42 e smi) interventi in contrasto con le prescrizioni degli articoli 13, 14, 16, 18, 26, 33, in esso contenute, in quanto sottoposte alle misure di salvaguardia di cui all’art. 143, comma 9 del Codice stesso. Si richiamano altresì i disposti del Piano Paesaggistico Regionale (d’ora in avanti PPR)”.

¹⁴⁸ *Geoportale* del Comune di Villanova d’Asti: <https://geoportale.sportellounicodigitale.it/GisMaster/GisMaster/VisualDesc.aspx?IdCliente=005118>.

¹⁴⁹ Elisa Olivito, *Il diritto costituzionale all’abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali* (Bologna: Il Mulino, 2016), 343: “gli enunciati giuridici non traggono sempre la loro identità [...] da una diretta coercizione autoritativa, ma sono spesso contraddistinti da una peculiare potenzialità critico-ricostruttiva, ossia dalla forza che quelle disposizioni hanno assunto e possono assumere nel “co-agire” con le altre disposizioni precettive [...]

Dal combinato disposto di alcuni articoli della Costituzione possono (debbono), perciò, ricavarsi indicazioni prescrittive importanti, in grado di guidare il legislatore in ambiti molto vasti dell’attività normativa: non solo edilizia residenziale pubblica e disciplina delle locazioni, ma anche, in senso più ampio, urbanistica, politiche del territorio, infrastrutture,

Entonces, a diferencia de la diversidad de fuentes (DF), que resalta la fragmentación del ordenamiento en múltiples sedes de producción normativa, y de las constantes modificaciones (CM), que producen inestabilidad temporal, los EC – que trasladan la visión ya al contenido de las fuentes— afectan directamente la inteligibilidad de los documentos normativos, comprometiendo la claridad del derecho y obstaculizando su función de orientar la conducta de los ciudadanos. Así, la combinación entre proliferación normativa, inestabilidad de las disposiciones y complejidad lingüística tiende a producir una indeterminación estructural que amplifica los efectos negativos asociados a la *hipertrofia* normativa. En este sentido, el análisis de este presupuesto permite advertir que la *hipertrofia* normativa no es solo una cuestión de cantidad o estabilidad de normas, sino también de forma y estructura del lenguaje jurídico (contenido). Esta constatación enlaza con el objeto del próximo capítulo, donde se abordarán las consecuencias de la *hipertrofia* sobre la complejidad del Derecho, en particular las dificultades relativas al acceso efectivo a los textos legales y al acceso cognitivo básico por parte de ciudadanos y operadores jurídicos.

2.4 *Hipertrofia* normativa y problemas lógicos de los sistemas normativos

Para analizar las consecuencias que la *hipertrofia* normativa produce en la coherencia de los sistemas normativos y en la independencia de sus normas, se parte del análisis de ciertos problemas lógicos que pueden afectar dichos sistemas. Estos, si bien han sido ampliamente estudiados como fenómenos autónomos en la teoría y la filosofía del Derecho, serán aquí retomados desde la perspectiva de su relación con la *hipertrofia* normativa, por lo que no serán estudiados en toda su extensión sino solo en lo pertinente.

En consecuencia, este capítulo se orienta al examen de los problemas lógicos asociados a la *hipertrofia* normativa a partir de la relación causal que los vincula: la proliferación y acumulación de disposiciones no se limita a ampliar el material jurídico disponible, sino que incrementa la complejidad estructural del ordenamiento y dificulta la comprensión y conocimiento del Derecho, como se examinó en el capítulo anterior. Ello favorece, al mismo tiempo, la aparición de repeticiones (redundancia) y antinomias de normas dentro del sistema.

En este sentido Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin expresaron: “El proceso de sistematización del derecho comprende varias operaciones que tienden no sólo a exhibir las propiedades estructurales del sistema y sus defectos formales (contradicciones y lagunas), sino también a reformularlo para

tutela del risparmio. E quantunque la riflessione sulle prescrizioni costituzionali rilevanti in tema di abitazione debba essere accompagnata dalla piena consapevolezza dei cambiamenti avvenuti sia nel contesto socioeconomico sia, conseguentemente, nelle forme di manifestazione del disagio abitativo [...]”.

lograr un sistema más sencillo y económico”.¹⁵⁰ Y luego de reconocer la existencia de dichos defectos ofrecieron definiciones de los mismos, las que son aceptadas y reproducidas en este estudio como base para el análisis subsiguiente.

Así “Cuando en la línea correspondiente a un caso no aparece ninguna solución, se dirá que ese caso es una laguna (normativa). Un sistema normativo es incompleto si, y sólo si, tiene por lo menos una laguna. Un sistema que no tiene lagunas es completo. Un sistema normativo es incoherente en un caso [...] si, y sólo si, figuran dos o más soluciones diferentes (e incompatibles) [...] Un sistema es incoherente si, y sólo si, existe por lo menos un caso en el cual el sistema es incoherente. El sistema es coherente si, y sólo si, no existe ningún caso en que el sistema sea incoherente. Se dirá que un sistema es redundante en un caso [...] si, y sólo si, la misma solución figura más de una vez [...] Las normas del sistema son independientes si, y sólo si, no existe ningún caso en el cual el sistema sea redundante. Si existe por lo menos un caso en que el sistema es redundante, las normas de este son redundantes”.¹⁵¹

En otras palabras, el aumento de la producción normativa incide directamente en la aparición de fenómenos de redundancia y contradicción [o antinomia] dentro del sistema jurídico.¹⁵² La redundancia se manifiesta cuando dos o más disposiciones reproducen, total o parcialmente, una misma solución para un idéntico supuesto de hecho; en cambio, las antinomias surgen cuando concurren dos o más normas aplicables a un mismo caso que prescriben consecuencias incompatibles entre sí, total o parcialmente. La existencia de una única disposición clara y exhaustiva para cada supuesto excluiría tanto la repetición como las antinomias; sin embargo, tal ideal resulta inalcanzable en sistemas jurídicos caracterizados por una producción normativa continua y fragmentada, en los que no siempre es posible determinar con certeza la norma aplicable. Así, la creciente ocurrencia de ambos fenómenos son expresión de la *hipertrofia* normativa en el ordenamiento jurídico.

Si bien las lagunas han sido identificadas por los autores antes mencionados como uno de los defectos sistémicos, en esta investigación no se las incluye en el análisis de la *hipertrofia* normativa, ya que su propia naturaleza resulta excluyente y contradictoria con esta categoría. En efecto, las lagunas (normativas) corresponden a lo que puede llamarse un “vacío legal”¹⁵³ o, en términos genéricos, “cualquier situación de falta de una norma” –sin perjuicio de las especificidades que presentan sus

¹⁵⁰ Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygin, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 1.ª reimp., 1975), 24.

¹⁵¹ Alchourrón y Bulygin, *Introducción a la metodología*, 41-42.

¹⁵² Las “contradicciones” que Alchourrón y Bulygin identifican a este respecto, se tratarán en este estudio como sinónimo de “antinomias”.

¹⁵³ David Martínez Zorrilla, *Metodología jurídica y argumentación*, 107.

diferentes tipologías—¹⁵⁴. Por tanto, si se las considerara un índice de *hipertrofia* normativa, se estaría empleando esta última no ya en el sentido de “presencia de una cantidad (demasiado) amplia y (por ende) dañina/irracional de normas”, sino en el de “desorden normativo” o algo parecido, lo que no corresponde con el significado que en este estudio se le da a la *hipertrofia* normativa.

Por tanto, puede concluirse que no todas las consecuencias de la *hipertrofia* normativa constituyen defectos sistémicos, ni todos los defectos sistémicos resultan agravados por la *hipertrofia* normativa; entendiéndose por defecto sistémico aquellos problemas lógicos que pueden generarse en el interior de un sistema normativo y que fueron ya enunciados. En otras palabras, no todos los problemas que emergen como resultado de la *hipertrofia* normativa son de naturaleza sistémica, ni el aumento de todos los problemas que afectan a los sistemas normativos pueden ser interpretados como consecuencias de aquella.

Si bien estos problemas sistémicos requieren un análisis en el marco del fenómeno objeto de estudio, ello no comporta la pérdida de su independencia conceptual, por lo que serán presentados brevemente tanto en su autonomía conceptual, así como en su relación con la *hipertrofia* normativa.

2.4.1 Hipertrofia normativa y antinomias

Las antinomias pueden ser vistas, en modo simple, como el conflicto entre las soluciones que un conjunto normativo proporciona para casos generales o para clases de casos.¹⁵⁵ Sin embargo, cuando se pregunta qué es una antinomia, es frecuente que no se obtenga una respuesta unívoca, sino una definición articulada sobre la base de distintos fundamentos teóricos.

En una primera aproximación, puede sostenerse que una antinomia consiste en cualquier incompatibilidad entre dos normas simultáneamente vigentes dentro de un mismo ordenamiento jurídico. No obstante, esta definición inicial no toma en consideración la dimensión interpretativa del fenómeno, en la medida en que ciertas antinomias pueden desaparecer como resultado de la actividad interpretativa o mediante la aplicación de criterios de resolución de antinomias previamente establecidos.¹⁵⁶ Por esta razón, para que la identificación de estas incompatibilidades sea lo más

¹⁵⁴ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 208; Guastini, *Interpretare e argomentare*, 128.

¹⁵⁵ Alessio Sardo, “Let’s Talk about Antinomies: Normative Systems Reloaded,” *Revus* (2018), <http://journals.openedition.org/revus/4089>.

Véase también David Martínez Zorrilla, *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*. Marcial Pons, Madrid -Barcelona- Buenos Aires, 2007, 89-99.

¹⁵⁶ Pierluigi Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica: Breviario para juristas*, trad. Pau Luque Sánchez y Maribel Narváz Mora (Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2011), 285.

rigurosa posible, dicha identificación debe referirse a la incompatibilidad entre las normas resultantes, una vez concluido el proceso interpretativo.

Esta aclaración remite necesariamente a una concepción no puramente textual de la interpretación jurídica. En efecto, la identificación de una antinomia presupone siempre un proceso interpretativo previo, en la medida en que las disposiciones jurídicas no poseen un significado plenamente determinado con independencia de los contextos de uso. El sentido de una norma no se agota en su formulación lingüística, sino que resulta de una operación de atribución de significado en la que intervienen elementos contextuales relevantes.

Desde una perspectiva pragmáticamente orientada, el significado lingüístico convencional de los enunciados normativos se encuentra estructuralmente determinado por los contextos en los que deben ser aplicados. Por ello, la determinación del contenido normativo efectivo exige un proceso de enriquecimiento semántico, mediante el cual se integran en la interpretación factores extraídos del contexto institucional, sistemático y práctico. Solo como resultado de este proceso es posible identificar la norma resultante a la que pueden imputarse efectos jurídicos concretos.¹⁵⁷

Alternativamente, puede asumirse que esta definición (la de antinomias) incorpora ya implícitamente dicho proceso, puesto que la sola formulación gramatical de las disposiciones no refleja incompatibilidades reales, sino únicamente incompatibilidades aparentes.

En este sentido, Pierluigi Chiassoni distingue diversos tipos de incompatibilidades normativas en el marco de la definición de las antinomias y, siguiendo a Karl Engisch, las clasifica en incompatibilidades lógicas, teleológicas, axiológicas y de principio. De este modo, los tres últimos tipos dan lugar a las denominadas antinomias impropias, mientras que las incompatibilidades lógicas configuran las antinomias en sentido propio, que son las relevantes para el presente estudio.¹⁵⁸

Dentro de las antinomias lógicas podemos encontrar un primer criterio clasificatorio que las divide en clasificación por superposición integral, por inclusión y por intersección.¹⁵⁹ Así, por ejemplo, puede disponerse a través de una norma N1 que *los funcionarios públicos pueden participar en manifestaciones pacíficas*, mientras que otra norma N2 establece que *los funcionarios policiales no pueden participar en manifestaciones*. Desde un punto de vista puramente textual, no parece configurarse una antinomia, puesto que las normas N1 y N2 regulan sujetos diferentes. Sin embargo, una vez considerada la relación de inclusión existente entre las clases reguladas por N1 y N2 —dado

¹⁵⁷ Alessio Sardo, *In the Mood for Meaning. Considerazioni sulla teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*, «Diritto e questioni pubbliche» (2013), 239–240.

¹⁵⁸ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 286.

¹⁵⁹ Chiassoni, *Introducción a la argumentación constitucional*, 519-520.

que los funcionarios policiales constituyen una subclase de los funcionarios públicos—, la conducta-tipo regulada por la norma N2 resulta estar comprendida dentro del ámbito de aplicación de la primera. En consecuencia, a partir de la norma general que permite a los funcionarios públicos participar en manifestaciones puede derivarse (mediante la regla de refuerzo del antecedente),¹⁶⁰ una norma implícita que permite dicha conducta también a los funcionarios policiales, N3. Es precisamente entre esta norma implícita N3 y la norma expresa N2 que prohíbe la participación de los funcionarios policiales, donde se configura la incompatibilidad normativa.¹⁶¹

Como en el ejemplo anterior, a veces, las dos normas antinómicas, según su forma gramatical, se refieren expresamente a conductas-tipo diferentes, pero tales que la conducta-tipo regulada por una de las dos normas resulta ser una especie, una subclase, totalmente incluida en el género, en la clase, correspondiente a la conducta-tipo regulada por la otra norma. Cuando esto ocurre, estamos frente a una antinomia por inclusión. Pero también como se vio en el ejemplo, las antinomias por inclusión pueden coincidir también con las antinomias por superposición integral (aquí parcialmente no expresada). Por lo que la clasificación por superposición integral, inclusión y por intersección, como se encuentra en la doctrina jurídica, no son clases excluyentes.

Y por supuesto, también pueden encontrarse casos de antinomias por superposición integral expresa cuando ambas normas tienen el mismo ámbito de aplicación de forma expresa, como sería la norma N1 y la norma N4 (*los funcionarios públicos no pueden participar en manifestaciones pacíficas*), o sea, regulan de manera contradictoria la misma conducta-tipo.

Por otro lado, como ya se anticipó, es posible encontrar casos de antinomias por intersección.¹⁶² Estas antinomias se presentan cuando dos normas, consideradas en su formulación gramatical, regulan conductas-tipo diferentes y se refieren a clases de sujetos conceptualmente no relacionadas, que no están en relación de inclusión ni de complementariedad. No obstante, dichas clases resultan identificadas por propiedades lógicamente compatibles, de modo que su conjunción da lugar a una clase de intersección lógicamente posible.

La incompatibilidad normativa no emerge, en estos casos, del tenor literal de las normas, sino al derivarse normas implícitas mediante el refuerzo del antecedente, que regulan la clase resultante de la intersección, entre las que se manifiesta la antinomia. En este sentido, las antinomias por intersección pueden entenderse como una forma de superposición integral implícita o no expresada.

¹⁶⁰ Pierluigi Chiassoni, *Introducción a la argumentación constitucional* (Madrid–Lima: Palestra Europa, 2024), 520.

¹⁶¹ Sobre normas inexpresas véase Guastini, *Interpretare e argomentare*, 155-163.

¹⁶² Chiassoni, *Introducción a la argumentación constitucional*, 520-521.

Pongamos un ejemplo a partir de N1 (Los funcionarios públicos pueden participar en manifestaciones pacíficas)

Puede disponerse además la norma N5: “Los miembros de juntas electorales no pueden participar en manifestaciones pacíficas durante el período electoral”.

Desde un punto de vista gramatical, N1 y N5 regulan clases de sujetos distintas y conceptualmente no relacionadas: la clase de los *funcionarios públicos* y la de los *miembros de juntas electorales*. Ninguna de ellas se encuentra, en abstracto, en relación de inclusión ni de complementariedad respecto de la otra. Por ello, en el plano puramente textual, no parece configurarse una incompatibilidad normativa.

Sin embargo, ambas clases presentan propiedades lógicamente compatibles, de modo que es posible identificar una clase de intersección: la de quienes son simultáneamente funcionarios públicos y miembros de juntas electorales durante el período electoral.

Aplicando la regla de refuerzo del antecedente, pueden derivarse las siguientes normas implícitas:

N6 (derivada de N1):
“Si una persona es funcionario público y miembro de una junta electoral, entonces puede participar en manifestaciones pacíficas.”

N7 (derivada de N5):
“Si una persona es miembro de una junta electoral y funcionario público, entonces no puede participar en manifestaciones pacíficas durante el período electoral.”

Es precisamente entre las normas implícitas N6 y N7, ambas referidas a la clase resultante de la intersección, donde se configura la incompatibilidad normativa: para los sujetos que pertenecen simultáneamente a ambas clases, una norma permite la participación en manifestaciones pacíficas, mientras que la otra la prohíbe durante el mismo período.

Esto permite comprender que, a efectos del análisis, resulta metodológicamente preferible partir directamente de las normas resultantes del proceso interpretativo. Si bien la exposición de los distintos tipos de antinomias —y de las distinciones relevantes entre ellas— cumple una función esencial de clarificación conceptual y de sistematización teórica del fenómeno, el análisis que aquí se desarrolla no se detiene en el nivel de las disposiciones consideradas en abstracto, sino que toma como punto de partida las normas tal como resultan una vez concluida la interpretación.

Existe, además, una clasificación de las antinomias que atiende a los operadores deónticos de las normas prescriptivas. En este marco, el análisis se basa en cuatro operadores fundamentales —obligatorio (O), prohibido (V), permitido (P) y facultativo (F)— cuyas relaciones conceptuales permiten distinguir entre antinomias lógicas por contradicción y antinomias por contrariedad.¹⁶³

Una antinomia lógica por contradicción se configura cuando dos normas regulan la misma conducta de manera incompatible, de modo que una es imperativa y la otra es, según sea el caso, permisiva o facultativa. En estos casos, el conflicto genera una situación problemática, pero no dilemática, ya que el sujeto no puede conformar simultáneamente su comportamiento a ambas prescripciones, pues el cumplimiento de una excluye necesariamente la observancia de la otra.

La antinomia lógica por contrariedad se presenta cuando dos normas imperativas regulan la misma conducta de forma opuesta: una ordena realizarla, mientras la otra ordena abstenerse de ella. A diferencia de la contradicción, este tipo de incompatibilidad coloca al destinatario en una auténtica situación dilemática, ya que no existe ningún curso de acción compatible con ambas prescripciones. En efecto, cualquier comportamiento que adopte —ya sea realizar la conducta o abstenerse— implicará necesariamente la infracción de una de las dos normas, puesto que ambas no pueden ser cumplidas simultáneamente.

En efecto, la contradicción normativa se produce cuando dos normas conectan un mismo supuesto de hecho con consecuencias jurídicas tales que la observancia o aplicación de una de ellas implica necesariamente la inobservancia o no aplicación de la otra, de modo que no es posible que ambas sean simultáneamente observadas ni simultáneamente inobservadas. Mientras que la incompatibilidad por contrariedad, se configura cuando dos normas conectan un mismo supuesto de hecho con consecuencias opuestas —típicamente, la obligación de realizar una determinada acción y la prohibición de realizar esa misma acción—, de manera que no pueden ser ambas observadas al mismo tiempo, aunque sí resulta posible que ninguna de las dos lo sea.¹⁶⁴

¹⁶³ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 288: “La noción de incompatibilidad lógica definida ahora ostensivamente [...] corresponde solo a una de las dos formas de incompatibilidad lógica entre normas [...] la incompatibilidad, u oposición, por contradicción”, añadiendo que “entre las normas también pueden darse [...] relaciones de incompatibilidad, u oposición, lógica por contrariedad.”

¹⁶⁴ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 289: “Dos proposiciones son «contrarias» cuando no pueden ser ambas verdaderas, pero pueden ser ambas falsas; por su parte, dos proposiciones son «contradictorias» cuando no pueden ser ni ambas verdaderas, ni ambas falsas, así que necesariamente una de las dos es verdadera, y la otra falsa”. Esta distinción es aclarada por el autor mediante el ejemplo del color del carro de Rino, en el que identifica como proposiciones contrarias “El carro de Rino es negro/El carro de Rino es rojo”; y como proposiciones contradictorias: “El carro de Rino es negro/El carro de Rino es no-negro [...]” “Sin embargo, las normas jurídicas, a diferencia de las proposiciones, no son ni verdaderas ni falsas. Son, por el contrario, según sea la perspectiva que se adopte en cada ocasión: válidas o inválidas (en algún sentido de «validez» que debe definirse con precisión), aplicables o inaplicables (al menos *prima facie*), justas o injustas (respecto de una cierta filosofía de la justicia), eficaces o ineficaces (respecto de sus destinatarios y/o de los órganos de

Desde el punto de vista de su estructura sintáctica, las antinomias pueden distinguirse en simples y complejas, según que las normas incompatibles estén formuladas mediante enunciados gramaticalmente simples o, por el contrario, mediante disposiciones capaces de expresar simultáneamente varias normas. Las antinomias simples surgen cuando la incompatibilidad se produce entre normas individualizables de forma directa, mientras que las antinomias complejas se presentan cuando al menos una de las normas en conflicto incorpora una estructura gramatical compuesta que da lugar a una pluralidad de contenidos normativos implícitos. En estos casos, la incompatibilidad no se manifiesta de manera inmediata, sino que emerge solo tras descomponer analíticamente la disposición compleja en las normas que la integran.¹⁶⁵

Esta distinción adquiere una relevancia particular en sectores del ordenamiento caracterizados por una elevada densidad regulativa y por el uso sistemático de técnicas normativas complejas, como ocurre en la legislación urbanística. En este ámbito, es frecuente encontrar disposiciones que combinan condiciones, excepciones, finalidades y competencias diversas dentro de un mismo enunciado normativo, lo que incrementa la probabilidad de generar incompatibilidades no evidentes entre normas pertenecientes a distintos niveles o instrumentos regulatorios. La complejidad sintáctica de las disposiciones urbanísticas no solo dificulta la identificación de antinomias, sino que contribuye a desplazarlas hacia formas complejas y, a menudo, implícitas, que requieren un esfuerzo interpretativo considerable para ser detectadas. De este modo, la estructura gramatical de las normas opera como un factor que refuerza las dinámicas hipertróficas del sistema, al aumentar los costes cognitivos asociados a la interpretación y a la identificación del Derecho aplicable.

Como es sabido, la doctrina ha identificado distintos tipos de antinomias, pero atendiendo, esta vez al ámbito de validez de las normas que entran en conflicto. Así, se habla de antinomia total–total cuando ambas normas comparten exactamente el mismo ámbito de previsión; de antinomia total–parcial cuando el ámbito de una norma se encuentra íntegramente comprendido dentro del ámbito de la otra; y de antinomia parcial–parcial cuando las dos normas solo se superponen en una parte de sus respectivos ámbitos de previsión. Es igualmente conocida la representación gráfica de estos tres supuestos, en la que las normas se ilustran mediante dos círculos que permiten visualizar sus relaciones de coincidencia o interferencia.¹⁶⁶

La presencia de antinomias incide directamente en el funcionamiento del ordenamiento jurídico, en la medida en que compromete su capacidad para orientar de manera eficaz la conducta de los

aplicación), violables o inviolables, susceptibles de ser observadas o no susceptibles de serlo, utilizables (por lo que hace a alguna finalidad) o inutilizables, etc”.

¹⁶⁵ Chiassoni, *Introducción a la argumentación constitucional*, 521-524

¹⁶⁶ Alf Ross, *Sobre el derecho y la justicia*, 124–125.

destinatarios. Allí donde coexisten normas incompatibles, el Derecho deja de ofrecer respuestas unívocas acerca de lo que está permitido, prohibido u obligado, generando incertidumbre práctica respecto de la acción jurídicamente correcta. Las antinomias revelan, por tanto, no solo una deficiencia estructural del sistema normativo, sino también un problema operativo, que se manifiesta en la dificultad de traducir los mandatos jurídicos en criterios claros de decisión y comportamiento. Esta dimensión práctica del conflicto normativo emerge con particular nitidez en sectores caracterizados por una intensa intervención regulatoria y por la superposición de competencias y finalidades públicas, como muestra el siguiente ejemplo extraído de la experiencia jurisprudencial reciente.

Un ejemplo de incompatibilidad lógica se puede observar en materia de tensión entre distintas competencias normativas en la disciplina italiana relativa a la tutela del patrimonio cultural y la promoción de energías renovables: El *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n.º 42) establece en su artículo 21 que toda obra o intervención sobre bienes culturales está sujeta a la autorización de la *Soprintendenza*. Sin embargo, el Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n.º 28, al transponer la Directiva 2009/28/CE, introdujo en su artículo 7-bis una regla opuesta, según la cual la instalación de paneles solares fotovoltaicos y térmicos en los edificios no requiere permisos ni autorizaciones administrativas, incluidas las previstas en el propio Código de bienes culturales, salvo en los casos expresamente exceptuados, entre ellos los inmuebles y áreas definidos en el artículo 136, comma 1, letras b) y c) del mismo Código (como villas, parques, jardines de especial valor o núcleos históricos).¹⁶⁷

Esta pluralidad de mandatos normativos dio lugar a un litigio resuelto por el TAR Campania (Sez. II, Salerno), que en la Sentenza n.º 73 de 3 de enero de 2024 anuló la denegación de autorización paisajística emitida por la administración. El tribunal consideró que la mera visibilidad de los paneles desde espacios públicos no bastaba para excluir su instalación y que era necesario un balance entre la protección del paisaje y el impulso a las energías renovables, declarando ilegítimo el acto administrativo por falta de motivación adecuada.¹⁶⁸

Los ejemplos analizados permiten constatar que las incompatibilidades normativas no constituyen un problema meramente teórico o marginal, sino que se proyectan de forma directa sobre la actividad

¹⁶⁷ Italia, *Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, art. 21 y art. 136, comma 1, lett. b-c; Italia, *Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28, Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, art. 7-bis.

¹⁶⁸ TAR Campania (Sez. II, Salerno), *Sentenza n. 73 del 3 gennaio 2024, Assunta Leone vs Comune di Pisciotta e Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino*, disponible en: <https://lexambiente.it/index.php/materie/beni-ambientali/giurisprudenza-amministrativa-tar73/beni-ambientali-installazione-di-impianti-fotovoltaici-sugli-edifici>.

administrativa y jurisdiccional, obligando a los órganos de aplicación a resolver conflictos entre mandatos concurrentes. Aunque el legislador no persiga deliberadamente la producción de normas incompatibles, las antinomias tienden a emerger como resultado de la dinámica propia del Derecho vigente, especialmente en contextos de *hipertrofia* normativa, caracterizados, entre otras cosas por la elevada densidad y complejidad regulativa, así como la diversidad de fuente y sus constante modificaciones.

En tales sistemas, se hace poco plausible la existencia de antinomias totales, en sentido estricto. Por el contrario, se multiplican las antinomias parciales, que no se manifiestan de manera inmediata en el plano textual, sino que se configuran a partir de la interpretación y la necesaria contextualización de las normas al caso en concreto.

Ahora bien, en contextos de hipertrofia normativa no solo aumenta la probabilidad de aparición de antinomias —especialmente de tipo parcial—, sino que también se dificulta su identificación y delimitación por parte de los órganos de aplicación. La proliferación de disposiciones, la superposición de fuentes, niveles y técnicas regulatorias generan un entorno normativo fragmentado, en el que las incompatibilidades no siempre se manifiestan de forma inmediata en el plano textual, sino que emergen progresivamente a través de la actividad interpretativa y de la concreción del Derecho al caso. De este modo, las antinomias se configuran como un síntoma estructural de los problemas de coherencia del sistema jurídico y como un factor que agrava las dificultades de conocimiento y comprensión del Derecho.

Finalmente, conviene subrayar que las antinomias no pueden ser concebidas como datos normativos estáticos, sino como fenómenos estrechamente dependientes de la interpretación. La actividad interpretativa no solo incide en su eventual resolución, sino también en su misma identificación y, en algunos casos, en su creación. En este sentido, las antinomias pueden ser consideradas variables dependientes de la interpretación jurídica, cuya existencia y configuración concreta dependen del modo en que las disposiciones son comprendidas y aplicadas en contextos normativos complejos.¹⁶⁹

2.4.2 Hipertrofia normativa y redundancia

Las disposiciones pueden y deben ser vistas, ante todo, como mensajes que comunican algo, y que van dirigidos a determinados destinatarios. Lo que en realidad no es un proceso sencillo pues la comunicación de las disposiciones normativas resulta problemática, como cualquier tipo de comunicación ya que, se puede ver afectada, por ejemplo, por la “[disipación de la información]”, o

¹⁶⁹ Chiassoni, *Técnicas de interpretación jurídica*, 311. Riccardo Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti* (Milano: Giuffrè, 1998), 319 ss. Riccardo Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi* (Milano: Giuffrè, 2004), 246 ss

para decirlo de otro modo, disipación del mensaje que contiene la disposición. Así, a menudo, una parte del mensaje o de los mensajes proveniente de cierta fuente no se recibe por causas accidentales.¹⁷⁰ Pero también, puede resultar problemático que de una misma fuente se desprenda una pluralidad considerable de mensajes, así como que exista una probabilidad variable de que, en determinadas circunstancias, emerja un mensaje en lugar de otro. Esta situación se vincula de manera directa con los problemas de la interpretación que serán analizados en el capítulo siguiente.

Giorgio Lazzaro vincula la redundancia con la entropía, la que concibe de forma descriptiva como “[una medida de desorden]”, y, mediante una explicación fundamentada en una analogía con la física, sostiene que la segunda ley de la termodinámica establece que los sistemas solo pueden evolucionar hacia estados de desorden creciente, de modo que la entropía no puede disminuir con el paso del tiempo. Al trasladar esta perspectiva al análisis del “[sistema de la ley]”, concluye que cuanto más se expande la legislación, más caótica se vuelve y menor es la posibilidad de dominarla conceptualmente. En este sentido, afirma: “Nella legge il disordine e l’ incongruenza sono ormai malattie croniche, come per fatto naturale [...]”.¹⁷¹

Ahora bien, podría sostenerse que la reiteración de un mensaje —esto es, la redundancia— favorece su conocimiento, al incrementar las posibilidades de que sea efectivamente recibido por sus destinatarios. Desde esta perspectiva, la repetición desempeña una función positiva, en la medida en que contribuye a garantizar la correcta transmisión del contenido y a reducir el riesgo de errores en su recepción. Así entendida, la redundancia actúa como un mecanismo de protección de la información, al hacerla más resistente frente a posibles interferencias.

No obstante, esta valoración no resulta necesariamente válida en el ámbito jurídico. Como se mostrará a lo largo de este capítulo, en el Derecho la redundancia tiende a adquirir en ocasiones una connotación predominantemente negativa.¹⁷²

En este sentido, Silvia Zorzetto explica como la redundancia es concebida como síntoma de “[defecto en y del derecho]”.¹⁷³ Asimismo, Alchourrón y Bulygin, presentan la redundancia como un defecto de

¹⁷⁰ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 11.

¹⁷¹ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 5.

¹⁷² Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 31-33: “[...] risulta evidente il fastidio che i giuristi provano per tutto ciò che può apparire pleonastico [...] Questo atteggiamento mentale sembra essere assai antico se già nel *Paradiso* di Dante, l’imperatore Giustiniano si presenta con questo singolare biglietto da visita: Cesare fui, e son Giustiniano Che, per voler del primo Amor ch’io sento, D’entro le leggi trassi il troppo e il vano”.

¹⁷³ Silvia Zorzetto, *Repetita iuvant? Sulle ridondanze nel diritto*. Milán: Giuffrè, 2016, 9: “Come i profani, anche i giuristi normalmente non distinguono tra ripetizioni o ridondanze a livello sintattico e a livello semantico e trascurano gli aspetti del contesto che permettono di percepire le une e/o le altre. Conseguentemente, al profano come all’esperto giurista, i diritti vigenti e, in particolare, il gergo legale e la normativa appaiono notevolmente e, perlopiù, inutilmente ridondanti/ripetitivi, anche se non è sempre evidente se il bersaglio polemico sono le troppe parole o i troppi precetti o il

los sistemas normativos que afecta la independencia de las normas –tal como se ha señalado en las páginas precedentes—, y junto con las lagunas y las antinomias, la considera un tipo de defecto, en principio, eliminable.¹⁷⁴ Por su parte Alf Ross llama la atención sobre el hecho de que, si bien en la comunicación diaria se tienden a usar expresiones redundantes, ello debe evitarse en la redacción de las leyes.¹⁷⁵

Intuitivamente, se es redundante cuando se dice más de lo necesario.¹⁷⁶ En efecto, en determinados ámbitos de la producción normativa existe una conciencia explícita de que el Derecho transmite una cantidad de información superior a la estrictamente necesaria para la orientación de la conducta y la tutela del bien común. Esta situación da lugar a fenómenos de redundancia normativa, entendida en sentido negativo, en la medida en que el exceso informativo no incrementa la eficacia regulativa, sino que puede comprometer la claridad y la inteligibilidad del sistema jurídico.

Desde esta perspectiva, los procesos de organización y racionalización del Derecho se orientan, en primer lugar, a la exclusión de determinados preceptos considerados inesenciales para la protección de los intereses jurídicamente relevantes. En segundo lugar, implican una revisión del modo en que los textos normativos se dirigen a los destinatarios, lo que supone depurar la formulación legislativa mediante la eliminación de expresiones, repeticiones o precisiones superfluas que, lejos de reforzar el contenido prescriptivo, introducen confusión o ambigüedad.

Las denominadas normas de simplificación responden precisamente a esta lógica: no persiguen una reducción del contenido sustantivo del Derecho, sino una mejora de su estructura comunicativa, orientada a eliminar el contenido innecesario o excesivo. En términos técnicos, esta operación puede describirse como la eliminación de redundancias en los enunciados legislativos, con el objetivo de hacer el Derecho más accesible y cognitivamente manejable, sin menoscabar su función regulativa ni

fatto che troppi testi normativi sembrano riferirsi a una stessa situazione [...] È noto del resto come la ridondanza (variamente concepita) sia, secondo una lunga tradizione di pensiero, sintomo di difetti nel e del diritto [...].”

¹⁷⁴ Alchourrón y Bulygin, *Introducción a la metodología*, 41-42.

¹⁷⁵ Alf Ross, *Sobre el derecho y la justicia*, trad. Genaro R. Carrió (Buenos Aires: EUDEBA, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1963), 128: “Hay redundancia cuando una norma establece un efecto jurídico que, en las mismas circunstancias fácticas, está establecido por otra norma. Una de las dos normas, en la medida en que ello ocurre, es redundante. En la conversación diaria, con frecuencia, ¡salpicamos nuestras expresiones con redundancias (“¡No digas mentiras, cuéntanos cómo ocurrieron realmente las cosas!”). En la redacción de las leyes, donde se requiere mayor cuidado, se busca evitar decir más de lo necesario. Se da por supuesto que una ley no contiene redundancias y una coincidencia aparente de dos normas, por lo tanto, lleva a interpretar a una de ellas de manera tal que la aparente redundancia desaparezca”.

¹⁷⁶ Silvia Zorzetto, *Repetita iuvant?*, 1.

su capacidad de tutela. De todo ello se desprende que un discurso puede resultar redundante ya sea desde el contenido del mensaje como de los medios lingüísticos utilizados para expresarlo.¹⁷⁷

En este sentido, la redundancia puede manifestarse a través de tres niveles: nivel sintáctico, cuando se repiten expresiones lingüísticas o enunciados con un significado total o parcialmente coincidente; nivel semántico, cuando se reproduce total o parcialmente el mismo significado aun sin una reiteración literal de los términos empleados; y nivel pragmático, cuando se reiteran actos lingüísticos que cumplen funciones comunicativas equivalentes dentro del discurso jurídico.¹⁷⁸

Teniendo ello en consideración, veremos a continuación, como en el ámbito del Derecho, la noción de redundancia adquiere varios significados, por lo que no puede reducirse a una única definición.

i.

Una primera acepción remite a la previsibilidad del contenido normativo. Las disposiciones jurídicas no se producen ni operan de forma aislada, sino que se insertan en un entramado normativo más amplio, estructurado y orientado por principios generales del Derecho que influyen de manera constante en la actividad legislativa. En los Estados constitucionales de Derecho, esta influencia se intensifica, puesto que dichos principios suelen encontrarse incorporados en el texto constitucional, funcionando como parámetros normativos que condicionan la producción legislativa. Como resultado, el contenido de las normas resulta, hasta cierto punto, anticipable.

Sin embargo, esta capacidad de anticipación no es universal. Solo es posible para quienes poseen un conocimiento previo de los criterios, valores y principios que guían la actuación del legislador. En ausencia de esto, la previsión del sentido de las disposiciones normativas se vuelve incierta o directamente imposible.

Junto a esta dimensión sustantiva de la previsibilidad, puede identificarse una forma adicional de redundancia vinculada a la técnica legislativa. En tanto, la actividad normativa presenta también patrones recurrentes en el plano lingüístico y expresivo: el uso reiterado de determinadas fórmulas, estructuras sintácticas y modos de redacción genera un estilo legislativo relativamente estable, que

¹⁷⁷ Silvia Zorzetto, *Repetita iuvant?*, 2: “Già da queste prime osservazioni emerge come si possano ripetere parole e/o significati, ma le due cose non coincidano perché dire più volte la stessa cosa non equivale necessariamente a usare più volte le stesse parole, e viceversa. Poi, si possono usare più parole o più concetti del necessario ovvero di quanto appare opportuno, ma anche la percezione di ciò dipende in ogni caso dall'assunzione di un certo punto di vista [...] Muovendo dal senso comune, si può dunque parlare di ridondanza quando la informazione o il contenuto della comunicazione veicolata da certi mezzi e/ o segni linguistici non cambierebbe nella sostanza utilizzando minori mezzi o segni, per cui i mezzi e/o i segni impiegati risultano, quanto meno da un certo punto di vista, almeno in parte in eccesso o sovrabbondanti.

¹⁷⁸ Silvia Zorzetto, *Repetita iuvant?*, 2-3.

permite anticipar no solo el contenido, sino también la forma en que las normas son formuladas. Esta reiteración expresiva constituye una fuente específica de redundancia en el discurso jurídico.¹⁷⁹

A este respecto, puede observarse, por ejemplo, que la Ley n.º 151 de 2022, Código Penal de la República de Cuba, recurre de forma sistemática, en su Libro II (Parte Especial), dedicado a los delitos, a la fórmula normativa: “Quien [...] incurre en sanción de [...]”.¹⁸⁰ El uso reiterado de esta estructura no responde únicamente a una opción estilística, sino que constituye una técnica de estandarización del lenguaje legislativo, orientada a garantizar uniformidad, claridad formal y previsibilidad en la descripción de las conductas punibles.

Sin embargo, esta previsibilidad formal, que facilita la identificación del esquema normativo básico, puede transformarse en una fuente de redundancia cuando la reiteración de fórmulas idénticas no aporta información normativa adicional. En tales casos, la repetición cumple una función meramente confirmatoria del modelo sancionatorio ya conocido por el intérprete, contribuyendo a la acumulación de enunciados formalmente previsibles.

En consecuencia, el destinatario de los mensajes legislativos construye expectativas razonables respecto del contenido de las normas. Dichas expectativas se apoyan en el conocimiento de los valores que orientan de manera recurrente la actuación del legislador, en los criterios de política legislativa que se consolidan en un determinado contexto jurídico, así como en las técnicas normativas habitualmente empleadas para la protección de ciertos intereses. Sobre esta base, el contenido y la forma de las disposiciones resultan, hasta cierto punto, anticipables, configurando una modalidad específica de previsibilidad que contribuye a la redundancia del discurso legislativo.

ii.

¹⁷⁹ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 34-35: “La previsione dell’operato del legislatore riguarda, invece, i precetti che sono espressi tramite le parole della legge [...] O, meglio, anche nei confronti del legislatore è possibile prevedere in qualche misura i simboli che userà. C’è uno stile consolidato nella redazione delle leggi che permette di prevedere l’uso di certe espressioni e di escludere l’uso di certe altre [...] E a sottolineare questa caratteristica del diritto è lecito parlare di *entropia* della fonte legislativa, come si parla di entropia del semaforo o della estrazione della lotto”.

¹⁸⁰ Cuba, *Código Penal*, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, n.º 93, 1.º de septiembre de 2022, promulgado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 15 de mayo de 2022, https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-o93_0_0.pdf:

“Actos contra la independencia o la integridad territorial del Estado Artículo 112. Quien, en interés de un Estado extranjero, ejecute un hecho con el objeto de que sufra detrimento la independencia del Estado cubano, o la integridad de su territorio, incurre en sanción de privación de libertad de diez a treinta años, privación perpetua de libertad o muerte [...]; Promoción de acción armada contra Cuba Artículo 113. Quien ejecute un hecho dirigido a promover la guerra, o cualquier acto de agresión armada contra el Estado cubano, incurre en sanción de privación de libertad de diez a treinta años, privación perpetua de libertad o muerte [...] Espionaje Artículo 116.1. Quien, en detrimento de la seguridad del Estado, participe, colabore o mantenga relaciones con los servicios de información de un Estado extranjero, o les proporcione informes, o los obtenga o los procure con el fin de comunicárselos, incurre en sanción de privación de libertad de diez a treinta años, privación perpetua de libertad o muerte”.

El lenguaje posee, de manera inherente, un cierto grado de redundancia, ya que en, toda lengua —ya sea oral o escrita— se manifiesta la repetición de las letras, de las sílabas, y de las palabras, lo que pone de relieve que la redundancia constituye una característica estructural del fenómeno lingüístico.

Sobre esta base, Giorgio Lazzaro introduce una segunda acepción de la redundancia, que identifica con el exceso de términos, al que se refiere como “*eccesso di simboli*”. En el contexto jurídico, esta modalidad se presenta cuando ciertas disposiciones normativas podrían ser expresadas mediante un número más reducido de símbolos, entendidos no como vocablos cualesquiera, sino como términos jurídicamente significativos, esto es, conceptos o instituciones jurídicas —tales como el consentimiento, la capacidad jurídica o los presupuestos para la celebración del matrimonio—. En este sentido, puede afirmarse que una forma de redundancia en el Derecho se manifiesta en la proliferación innecesaria de conceptos legislativos.¹⁸¹

La relevancia de esta observación radica en que, cuando un precepto puede formularse de manera más simple, resulta superfluo recurrir a un entramado conceptual excesivamente amplio, siempre que dicha simplificación no afecte la inteligibilidad ni la precisión del contenido normativo que se pretende transmitir. Desde esta óptica, adquieren especial interés las políticas e instrumentos de simplificación legislativa, a los que ya se ha hecho referencia en este capítulo.¹⁸²

Ahora bien, Lazzaro diferencia el “[exceso de símbolos]” de lo que denomina la redundancia meramente lingüística, vinculada al modo en que las normas son redactadas. Por un lado, existe redundancia cuando una directiva se articula a través de un uso del lenguaje, con fórmulas innecesariamente complejas, rebuscadas o solemnes. Por otro, también se verifica redundancia cuando un componente específico del enunciado normativo puede ser eliminado sin que ello menoscabe la comprensión de la prescripción que dicho enunciado contiene.¹⁸³

Concluida esta segunda acepción, el análisis debe desplazarse hacia una tercera modalidad de redundancia, que ya no se refiere al plano lingüístico ni conceptual, sino a la reiteración de normas, ámbito en el cual resulta imprescindible distinguir entre fenómenos de repetición total y de repetición parcial, cuestión que será abordada seguidamente.

iii.

¹⁸¹ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 36.

¹⁸² Véase Capítulo 2.3 Presupuestos estructurales de la *hipertrofia* normativa, en la parte referente a las Constantes Modificaciones.

¹⁸³ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 39.

Las disposiciones normativas regulan, de manera directa o indirecta, conductas humanas. En consecuencia, puede afirmarse que existe redundancia cuando más de una disposición disciplina de forma equivalente un mismo comportamiento. Formulada en términos menos estrictos, resulta preferible sostener que hay redundancia siempre que dos o más disposiciones produzcan un mismo efecto jurídico. Esto puede entenderse, por tanto, como la repetición de un precepto.

En efecto, existe redundancia cuando dos enunciados aparentan compartir, total o parcialmente, su significado. Ahora bien, esta coincidencia no se presenta de manera uniforme, sino que puede adoptar distintas modalidades. En este sentido, resulta relevante distinguir los diversos ámbitos en los que la redundancia normativa puede manifestarse, en la medida en que tales ámbitos condicionan tanto la forma como el alcance del fenómeno; distinción que, además, permite trazar un paralelismo con el fenómeno de las antinomias.

Lo mismo puede afirmarse respecto de la redundancia cuando esta situación deriva de la coexistencia de al menos dos preceptos distintos. En efecto, puede hablarse de redundancia total–total— cuando un precepto reproduce íntegramente el contenido de otro. Se configura, en cambio, una redundancia total–parcial— cuando un segundo precepto retoma solo una parte del contenido de un primero. Finalmente, existe una redundancia parcial–parcial, cuando la superposición entre ambos preceptos se produce únicamente respecto de una porción de cada uno de ellos.¹⁸⁴

Conviene precisar que, en el ámbito jurídico, los supuestos de redundancia total resultan poco frecuentes. No obstante, ello no excluye que un mismo enunciado normativo sea reproducido literalmente en textos legales distintos. Baste pensar, por ejemplo, en una ley ordinaria que reitera un enunciado ya contenido en la Constitución, o en un reglamento que reproduce una disposición previamente establecida por la ley.

Un primer ejemplo, particularmente significativo en el ámbito de la legislación urbanística italiana, se observa en la definición de los *interventi edilizi*: el artículo 31 de la Ley n.º 457 de 1978 fue reproducido de manera sustancial en el artículo 3 del D.P.R. n.º 380 de 2001 (Testo Unico dell'Edilizia), que incorpora dichas definiciones en un nuevo cuerpo normativo sin introducir variaciones relevantes en su formulación. En este caso, la reiteración responde a una técnica de consolidación normativa propia de los textos únicos, que reproduce en un nuevo acto legislativo un contenido previamente vigente.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 43.

¹⁸⁵ Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*, art. 31; y D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, art. 3, que reproduce las definiciones de los *interventi edilizi* ya contenidas en la legislación anterior.

Una repetición íntegra de un precepto de este tipo puede cumplir una función específica: en determinadas circunstancias, resulta útil destacar una norma mediante su reproducción en una ley posterior o en un texto más sistemático, con el fin de hacerla más visible y evitar que sea ignorada precisamente por falta de conocimiento.

Un ejemplo análogo de reproducción normativa puede observarse en el ordenamiento jurídico cubano, en la relación entre la Constitución y la legislación laboral ordinaria. El artículo 64 de la Constitución de la República de Cuba reconoce el derecho al trabajo y establece que la remuneración debe realizarse conforme a la calidad y cantidad del trabajo, en coherencia con el principio de distribución socialista “de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo”. Este mismo principio es reiterado de forma expresa en el artículo 2, inciso c), del Código de Trabajo, que dispone la igualdad salarial y la remuneración sin discriminación, vinculándola nuevamente a la calidad, al tiempo efectivamente trabajado y al mencionado principio de distribución socialista (“de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo”). En este caso, el legislador ordinario reproduce un enunciado ya formulado a nivel constitucional, reiterando su contenido esencial en una fuente jerárquicamente subordinada. Se trata, por tanto, de un supuesto de redundancia normativa en el que la repetición literal o cuasi literal del principio no introduce un nuevo contenido prescriptivo, sino que refuerza su vigencia en el ámbito específico de las relaciones laborales.¹⁸⁶

En el Derecho son mucho más frecuentes (y problemáticos) los supuestos de redundancia parcial, esto es, aquellos en los que un segundo precepto solo reproduce parcialmente el contenido de un precepto anterior, generalmente de carácter más amplio o genérico. Esta reiteración puede responder a la finalidad de reforzar o facilitar la consulta del contenido normativo, evitando, por ejemplo, remisiones constantes a otras normas que interrumpen el proceso de lectura y dificultan la fluidez en el acceso cognitivo básico a los documentos normativos. Lo que da lugar a señalar, a modo de contraste, que no siempre el legislador opta por la reiteración textual. En ocasiones la técnica del reenvío, mediante la cual se evita reproducir el contenido normativo estatal y se remite expresamente a las definiciones contenidas ya en un texto previo permite apreciar que la redundancia literal no constituye una necesidad estructural, sino una opción técnica contingente, cuya adopción o rechazo incide directamente en la densidad y fragmentación del sistema normativo.

El predominio de supuestos de redundancia parcial tiene implicaciones directas para el análisis de la *hipertrofia* normativa. En primer lugar, estas reiteraciones no se traducen necesariamente en un aumento sustantivo del contenido regulativo, pero sí incrementan el volumen de disposiciones y la

¹⁸⁶ Constitución de la República de Cuba, art. 64 y 65; y Ley No. 116, Código de Trabajo, de 20 de diciembre de 2013, art. 2, inc. c), Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 29, 17 de junio de 2013.

densidad del sistema normativo. Ello contribuye a una expansión cuantitativa del Derecho que no siempre va acompañada de una mayor claridad o precisión, sino que, por el contrario, puede reforzar la sensación de sobrecarga normativa.

En segundo lugar, la redundancia parcial incide en la complejidad estructural del ordenamiento. La coexistencia de un precepto general y de otro más específico que reproduce parcialmente su contenido exige al intérprete determinar la relación entre ambos: si se trata de una mera reiteración, de una especificación, entre otros tipos de relación. Este ejercicio interpretativo adicional no añade nueva regulación, pero sí introduce costes cognitivos y técnicos, afectando la inteligibilidad del Derecho.

Asimismo, la repetición parcial de facultades o efectos jurídicos en distintos cuerpos normativos y niveles jerárquicos genera una superposición de capas regulatorias que dificulta la identificación de la norma realmente relevante para el caso concreto. En lugar de simplificar el acceso al Derecho, la multiplicación de enunciados parcialmente coincidentes puede producir incertidumbre y fragmentación del mensaje normativo.

A este respecto queda por decir que la detección de una situación de superposición mutua entre dos preceptos suele alcanzarse, en la mayoría de los casos, como resultado de un trabajo interpretativo, y no a partir de una coincidencia normativa evidente o inmediatamente perceptible.

En este punto resulta central el papel de la interpretación como filtro. Solo en un caso puede hablarse de una repetición objetivamente presente en el texto: cuando un enunciado legislativo es reproducido de manera íntegra. En los demás casos, afirmar que una disposición legal repite, total o parcialmente, otra disposición exige, de forma previa, determinar el significado de ambas normas, es decir, someterlas a un proceso interpretativo. Aquí reaparece el paralelismo con las antinomias: del mismo modo que solo puede sostenerse la existencia de una antinomia después de interpretar las disposiciones normativas en cuestión, tampoco es posible (en la mayoría de los casos) afirmar la presencia de una repetición normativa antes de dicho ejercicio interpretativo. Así, cuando se admite que la disposición objeto de interpretación es reiterativa, ello tiende a restringir el alcance de los efectos jurídicos que se le atribuyen.

En determinados supuestos la redundancia se trata, sin duda, como un criterio beneficioso. Esta valoración positiva se manifiesta cuando se confronta una ley reciente con otra de mayor antigüedad y se admite que la norma más nueva reitera —aunque sea dentro de un ámbito más restringido— contenidos que ya podían extraerse del tenor literal de la ley anterior. En estos casos, la aceptación de la redundancia otorga al juez un mayor margen para recurrir a la denominada interpretación

evolutiva, permitiéndole atribuir a la norma antigua un significado más acorde con las nuevas realidades sociales y con las exigencias actuales.

Hasta ahora, el problema ha sido considerado fundamentalmente desde la perspectiva del intérprete. Conviene examinarlo ahora desde el punto de vista del legislador. En este sentido, un criterio de economía también debería orientar la actividad legislativa: aquello que resulta innecesario debe evitarse, incluso cuando se trate de enunciados normativos, por la confusión que puede generar la coexistencia de disposiciones distintas que prescriben lo mismo.

Sin embargo, pueden existir razones atendibles para reiterar determinados preceptos legales. Una primera razón, en opinión de Lazzaro reside en lo que llama la “[hipertrofia de la legislación contemporánea]”, que ha alterado de manera significativa la posibilidad efectiva de conocer la existencia misma de las normas. En este sentido explica que la proliferación legislativa es hoy tan intensa que el legislador no solo se ve obligado a “[elevantar la voz]”, sino que, con frecuencia, debe repetir el mensaje para lograr ser escuchado, o sea, para que el mensaje legislativo alcance de manera efectiva a sus destinatarios.¹⁸⁷

Puede ocurrir también que los operadores del derecho, que deben hacer aplicar las normas, no estén en sintonía con el legislador o la *ratio legis* de la norma. O sea, cuando jueces y funcionarios administrativos muestran una escasa adhesión a lo que cabe denominar los principios generales del ordenamiento jurídico. En tales circunstancias, resulta conveniente que el legislador reduzca al mínimo la ambigüedad normativa, y para ello puede ser útil, en ocasiones, reiterar un mismo precepto mediante enunciados distintos. Así, la idea según la cual el legislador no debería reiterarse respondería a un modelo de Derecho que —si alguna vez existió— ya no existe: el de un sistema compuesto por un número reducido de leyes, simples y claras.¹⁸⁸

Entonces, en un ordenamiento hipertrófico, propio de los Estados contemporáneos, resulta ingenuo sostener que no deben existir repeticiones normativas. La repetición entonces se transformaría en un recurso necesario. Un recurso orientado a asegurar que jueces y funcionarios se ajusten, al menos en parte, a esa porción de voluntad general que logra expresarse a través de la ley.

En este punto, resulta ilustrativo recordar los análisis de Gerald J. Postema, en los que se muestra cómo, en determinados contextos históricos, las autoridades aplicaron el Derecho de manera sistemáticamente divergente respecto de lo prescrito por la ley, generando prácticas incompatibles con el Estado de Derecho, como ocurrió con los regímenes de segregación racial y la negación del

¹⁸⁷ Esto se denomina por Lazzaro como “[distancia cultural]”. Véase, Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 52.

¹⁸⁸ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 55.

principio de igualdad. Estos ejemplos ponen de relieve que, cuando la distancia entre la norma y su aplicación se vuelve estructural, la reiteración legislativa puede operar como una herramienta para reconducir la práctica jurídica hacia los valores que el ordenamiento pretende afirmar.¹⁸⁹

Todo ello permite sostener que la redundancia, aun cuando con frecuencia sea concebida como un elemento negativo o un defecto del Derecho, puede resultar justificable dentro de ciertos límites y en función del contexto en el que se produce. En efecto, si por un lado la redundancia puede ser entendida como una consecuencia no intencional de la *hipertrofia* normativa —en la medida en que el incremento de disposiciones eleva la probabilidad de reiteraciones—, por otro lado puede también constituir una reacción deliberada frente a dicha *hipertrofia*, consistente en la repetición consciente de determinados enunciados con el fin de reforzar su mensaje y su capacidad comunicativa en un sistema normativo denso y fragmentado, en el que las normas corren el riesgo de perder visibilidad y eficacia orientadora. En esta línea, el problema de la redundancia es doble: en primer lugar, determinar si efectivamente existe redundancia; y, en segundo lugar, evaluar si esta produce un efecto positivo o negativo en la comunicación del mensaje normativo.¹⁹⁰

Capítulo 3 *Hipertrofia* normativa y conocimiento del Derecho

Sumario: 3.1 *Hipertrofia* normativa y complejidad del Derecho; 3.2 El Acceso efectivo a los documentos normativos; 3.3 Acceso cognitivo básico; 3.4 Previsibilidad, conocimiento e ignorancia del Derecho.

¹⁸⁹ Postema, *Law's Rule*, 52: “[...] The systematic violence that reinforced the practices of segregation was not merely brutally unjust, it was morally and legally criminal. Violence in support of racial domination involving rape, kidnapping, terror, and murder was common— not isolated acts of rogue individuals, but widespread and systematic activities of private citizens that were tolerated, sanctioned, and abetted by police, prosecutors, courts, and elected officials. No one could reasonably argue that these violent actions were legally permissible, or that the legal protections provided to white citizens did not extend to their intended black victims. The violence targeted a specific social group with the undisguised aim of securing and maintaining their subordination to the community wielding arbitrary power. Citizens and officials up and down the governmental ranks systematically ignored or public flouted the law. During this period, and arguably beyond it, there was a systematic, officially entrenched, public practice of illegality. “The rule of law requires that law counts,” Martin Krygier rightly insists, and this “in turn requires that it be widely expected and assumed to count.” [...] In the South under Jim Crow, there was law, but it did not count. The law promulgated did not match the practice of legal officials or citizens. This failure was not due, as in Nazi Germany, to a lethal mix of public and secret laws; rather, the mis match was entirely and intentionally public. The message was, “if you are black, law does not apply to you; we, the white community, are the law.” There was little uncertainty about who was the intended subject of this power. The informal rules of the culture accorded arbitrary power to white individuals and officials in defiance of existing law. This was a failure of law; law failed to rule. It failed not through a defect of the legal norms or procedures themselves but through a failure of the community’s commitment to secure law’s sovereignty, to hold ruling power accountable. State agents and private citizens alike defied the rule of law, and they denied its promise to fellow citizens to whom they owed duties of fidelity [...]”.

¹⁹⁰ Silvia Zorzetto, *Repetita iuvant?*, 8: “Spesso, in effetti, il problema è duplice: (I) se vi sia o non vi sia ridondanza, cioè se eliminando la unità linguistica in tesi ridondante cambi sostanzialmente o no il significato; (II) se la ridondanza abbia un effetto positivo/negativo sulla comunicazione”.

3.1 *Hipertrofia* normativa y complejidad del Derecho

Para la formación del conocimiento en las ciencias prácticas —como el Derecho— se debe cumplir una secuencia necesaria: conocer, comprender y juzgar, tal como señala Gustavo Zagrebelsky, quien explica que el conocimiento alude a la identificación y descripción de los datos relevantes – lo que requiere suficiencia informativa—, y sobre esta base se desarrolla la comprensión, que consiste en relacionar esos elementos para ofrecer una visión coherente del conjunto. Solo después de ello es posible formular un juicio, entendido como la valoración razonada de la realidad conocida y comprendida.¹⁹¹

Asimismo, el autor nos alerta que alterar esta secuencia puede conducir al prejuicio ya que el juicio anticipado condiciona la comprensión y selección de los datos según expectativas previas, lo que puede producir construcciones aparentes de conocimiento. Sin embargo, el Derecho nunca será totalmente ajeno a intereses o valores, por lo que la actitud crítica consiste en revisar este proceso para evitar que las fases superiores contaminen las inferiores.¹⁹²

Estas consideraciones resultan decisivas para el conocimiento del Derecho, ya que la identificación de las disposiciones, su integración en un esquema inteligible y la formulación de juicios jurídicos dependen de mantener el orden adecuado del proceso cognitivo.

Estos *momenti nella formazione di un “sapere”* —conocimiento, comprensión y juicio— describen las fases mediante las cuales se estructura un saber propio de las ciencias prácticas. No obstante, “saber” y “conocer” pueden funcionar como sinónimos y generar ambigüedades, además de que “saber (*sapere*) tiene una connotación más amplia y retórica, por lo que utilizaré una terminología operativa distinta. En adelante, estos tres momentos serán denominados acceso efectivo a los documentos normativos, acceso cognitivo básico (o comprensión) y conocimiento razonable del Derecho. Esta formulación conserva la secuencia propuesta por Zagrebelsky, pero la ajusta al análisis específico sobre la relación entre conocimiento y desconocimiento jurídico.

¹⁹¹ Gustavo Zagrebelsky, *Trent’anni dopo. Sulle riletture del “Diritto mite”*, Quaderni costituzionali 3 (settembre 2025): Bologna, Il Mulino, 763-764: “Sono tre momenti del «sapere» che, nel campo delle scienze pratiche, cioè quelle che hanno a che vedere con il nostro pensare e agire nel mondo e sul mondo, non possono mancare e che si collocano in sequenza: dalla conoscenza alla comprensione, dalla comprensione al giudizio.”

¹⁹² Zagrebelsky, *Trent’anni dopo*, 764: “Nessuno si adopererebbe in un’indagine se non per cercare qualcosa che già spera di trovare. L’atteggiamento scientifico richiede però che il perseguimento di tale interesse sia depurato, per quanto possibile, da fantasie e travisamenti: il che può avvenire, per l’appunto, percorrendo criticamente a ritroso la sequenza, dal giudizio alla comprensione e dalla comprensione alla conoscenza, per evitare che il giudizio influenzi la comprensione e la comprensione influenzi la conoscenza.”

Sin embargo, en los ordenamientos contemporáneos, cada vez más complejos, pueden dificultarse cada una de estas fases, al exigir de los destinatarios un mayor esfuerzo para orientarse y desenvolverse en un marco regulatorio cada vez más extenso, heterogéneo y mutable.

La complejidad puede ser vista como una teoría asociada a la existencia de sistemas adaptativos complejos, es decir, sistemas cuyos componentes interactúan de forma tal que el conjunto desarrolla comportamientos no lineales, impredecibles y sensibles a las variaciones internas. Esta perspectiva, tomada de la teoría general de los sistemas, implica que un sistema puede modificar su estructura o su funcionamiento en respuesta a cambios, generando resultados que no pueden predecirse a partir del análisis aislado de cada una de sus partes.¹⁹³

Esta lógica también es aplicable al Derecho, debido a que los sistemas jurídicos interactúan con un fenómeno especialmente complejo: el comportamiento humano. La conducta humana es variable, contextual y evolutiva; en consecuencia, cualquier intento de regularla produce efectos que pueden desviarse de las expectativas iniciales del legislador. De allí que, el Derecho no solo opera dentro de un entorno complejo, sino que él mismo se vuelve un sistema complejo, continuamente adaptado e influido por la dinámica social, institucional y cognitiva que lo rodea.¹⁹⁴

Pero, las normas jurídicas no existen de manera aislada, sino insertas en una estructura organizada, el sistema jurídico, caracterizado por capas jerárquicas, articulaciones internas y múltiples tipos de dependencia entre sus elementos [normas, principios, interpretaciones, instituciones, prácticas, entre otras]. Esa red de relaciones genera disímiles interacciones que aumentan la complejidad del sistema.¹⁹⁵ Sin embargo, es necesario tener en consideración que, el Derecho no se trata de sistemas que emerge espontáneamente ni posee la complejidad propia de los fenómenos naturales. Sino que es un producto histórico, social y cultural: surge de la evolución de las sociedades que buscan organizar la convivencia y crear mecanismos de regulación. En consecuencia, si bien el Derecho puede exhibir comportamientos complejos, lo hace como resultado de decisiones humanas, de contingencias políticas y de prácticas institucionales —no como un organismo que se desarrolla por sí mismo.¹⁹⁶

Entonces, la complejidad del Derecho deriva de su carácter dinámico, pues se trata de un sistema que evoluciona, se transforma y se reconfigura en función de cambios sociales, institucionales y culturales. Esta visión, además, refuerza enfoques ya difundidos en la teoría jurídica, como la

¹⁹³ Ronald J. Allen, “Reflexions on Complexity, Evidence, and Law,” *Ratio Juris* 38, no. 2 (2025): 72–93, 73–74.

¹⁹⁴ Ronald J. Allen, “Reflexions on Complexity, Evidence, and Law,” 75–76.

¹⁹⁵ Giovanni Tuzet, “Legal Systems and Complexity: A Comment on Allen,” *Ratio Juris* 38, no. 2 (2025): 94–107, 94.

¹⁹⁶ Giovanni Tuzet, “Legal Systems and Complexity, 95–96.

distinción propuesta por Hans Kelsen y Raz entre sistemas normativos estáticos y dinámicos. En consecuencia, la complejidad del sistema jurídico no es un rasgo accidental, sino el resultado de su carácter dinámico, de su dependencia de prácticas humanas y de su continua adaptación a la vida social.¹⁹⁷

Por otro lado, puede hablarse de complejidad de los sistemas jurídicos, no por el número de disposiciones que lo integran, sino por su distribución desordenada, la desigual densidad regulatoria entre sectores, la ausencia de mecanismos eficaces de depuración y la incertidumbre resultante sobre el conjunto de normas vigentes.¹⁹⁸

En suma, la complejidad jurídica es un fenómeno cualitativo que se explica por tres dimensiones vinculadas: la interacción no lineal entre los componentes del sistema, su carácter dinámico derivado de continuas transformaciones institucionales y sociales, y la dificultad de orientación generada por una organización normativa desigual o desordenada. Estos elementos afectan directamente la posibilidad de conocer el Derecho y se acentúan en sistemas hipertrofiados, donde la proliferación normativa intensifica las tensiones propias de un sistema ya complejo. Así, el incremento de la complejidad jurídica puede considerarse una de las consecuencias más visibles de la *hipertrofia* normativa.

Al abordar la problemática de la complejidad del Derecho desde la perspectiva de los destinatarios comunes, destaca que dicha complejidad se contrapone con una característica esencial del Estado de Derecho: la comprensibilidad de la legislación. Y tal condición constituye, un requisito indispensable para que las personas puedan “[planificar su vida]” conforme al Derecho.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Giovanni Tuzet, “Legal Systems and Complexity”, 97.

¹⁹⁸ José Luis Villar Palasí y José Luis Villar Ezcurra, “El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre en nuestro Derecho,” en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, VV.AA. (Civitas, Madrid, 1993) tomo I, p. 95, citado en Galiana Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 37: “[..] la complejidad de nuestro sistema jurídico sigue sin radicar en el número de disposiciones más o menos grande que forman parte del mismo –lo cual podría ser resuelto con bancos de datos adecuadamente informatizados- sino en su colocación prácticamente aleatoria dentro del conjunto. Junto a zonas superpobladas de disposiciones (prácticamente todas aquellas en donde incide el Derecho administrativo) existen otras casi despobladas (en donde sólo entra la regulación del Derecho privado) o incluso zonas ausentes de regulación. Además, el proceso de producción de nuevas normas no permite la depuración del sistema (a lo cual contribuye la reiterada e incumplida obligación de incluir tablas de vigencia en las nuevas normas), lo que termina provocando que no exista un nivel de certeza aceptable acerca del número de disposiciones que componen nuestro ordenamiento jurídico en un momento dado”.

¹⁹⁹ Lisa Burton Crawford, *The Problem of Complex Legislation*, Legal Theory, 2024, 1-21, <https://doi.org/10.1017/S135232522400003X>, 1: “It has long been said that legislation ought to be knowable: accessible, comprehensible, and so forth. This is often described as an essential element of the rule of law [...] This article [...] defends the orthodox position that the public ought to be able to understand legislation, or at least reasonably so. That is necessary to enable people to plan their lives in a way that properly reflects the role of legislation in contemporary administrative states”.

Esta noción no puede limitarse exclusivamente a evitar sanciones por parte del Estado, sino que presupone un conocimiento más general del Derecho.²⁰⁰

En este sentido, la legislación no se limita a castigar, prohibir o permitir conductas, sino que también instituye beneficios y prerrogativas cuyo acceso exige conocer la normativa que los establece. Así ocurre, por ejemplo, con el derecho del consumidor a resolver un contrato a distancia en un plazo de 14 días sin necesidad de justificación, o sea sin tener que dar explicaciones ni asumir penalidades. Sin embargo, su ejercicio efectivo depende del conocimiento de la normativa.²⁰¹

Un ejemplo paradigmático en el entorno digital lo constituye la Ley de Servicios Digitales de la Unión Europea (DSA), que en su artículo 21 introduce un mecanismo específico para que los usuarios puedan impugnar las decisiones de moderación de las plataformas en línea que restringen sus cuentas o sancionan su contenido de varias maneras.²⁰² Se trata de una novedad relevante pues hasta la entrada en vigor de este documento normativo, los usuarios carecían de un procedimiento extrajudicial estructurado para cuestionar esas decisiones.

La DSA, en ese sentido, impone a las plataformas el deber de informar a los usuarios sobre la existencia de organismos certificados de resolución extrajudicial de litigios, de modo que el derecho a impugnar pueda ejercerse efectivamente, pues el nacimiento de tales derechos no basta en sí mismo para asegurar su realización. Esto reafirma la importancia que se da al conocimiento, sin el cual estos derechos quedarían reducidos a formulaciones meramente formales o inoperantes.

De manera análoga, las ventajas fiscales vinculadas a la adquisición de la primera vivienda en Italia (*agevolazioni prima casa*), introducidas en 1993 en el *Testo unico dell'imposta di registro*,²⁰³

²⁰⁰ Crawford, *The Problem of Complex Legislation*, 12: “Our conception of what it means to plan one’s life within the law must incorporate some sense of what the law does, of the nature of the legal system in which one lives. The ability to plan is only exhausted by knowledge of rules if one adopts a very narrow conception of what that means: to live without being punished by the state. That conception of planning is particularly impoverished in contemporary administrative states, in which the state does so much more than merely prohibit and punish.”

²⁰¹ Italia, Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, artt. 52 ss., <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-09-06:206!vig=>

²⁰² Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Ley de Servicios Digitales)*, DOUE L 277/1 (27 de octubre de 2022), art. 21 y considerandos 59–60, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>. Véase además: Comisión Europea, “Órganos de resolución extrajudicial de litigios en virtud de la Ley de Servicios Digitales (DSA)”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/dsa-out-court-dispute-settlement>.

²⁰³ Italia, Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l’imposta di registro, Tariffa Parte I, nota II-bis, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1986-04-26:131!vig=>.

constituyen otro ejemplo paradigmático. Estas ventajas han sido objeto de sucesivas modificaciones para responder a nuevas realidades sociales: en 2016 se permitió acceder al beneficio aun siendo titular de otra vivienda, siempre que esta se enajenara en el plazo de un año;²⁰⁴ mientras que en 2023 se limitó el acceso de los italianos residentes en el extranjero a inmuebles situados en el municipio de nacimiento, residencia o actividad anterior.²⁰⁵ Se trata de regulaciones que generan un notable impacto económico, cuyo disfrute efectivo, al igual que en los ejemplos anteriores, depende del conocimiento de la normativa aplicable.

Entonces, la posibilidad de ejercitar los derechos, inciden directamente en la manera en que los ciudadanos “planifican sus vidas”, y demuestra que dicha noción —la de planificación— no se reduce a una comprensión abstracta de principios o valores generales, sino que exige la posibilidad de interactuar con el Derecho de forma directa.

Así, algunos derechos y beneficios suelen ser contingentes, es decir, se activan solo si se cumplen ciertas condiciones materiales y procesales. Esta dependencia del conocimiento normativo se ve en ámbitos como el derecho a la vivienda o la protección al consumidor, donde las personas acceden a los beneficios si conocen y entienden los requisitos. Y si no los ejercitan, entonces, para ellos, no surten efectos jurídicos.

Entendemos por efecto jurídico, “[el surgimiento de un derecho, de un deber, de una facultad, de una carga: todas cosas que parecen calificar totalmente o en buena medida un comportamiento humano. Pero el efecto jurídico puede ser también otra cosa. Puede ser la atribución a un sujeto de una capacidad (como la capacidad negocial) o la atribución a un objeto de una calificación (como la naturaleza de bien inmueble). Las atribuciones de este tipo concurren, a veces de manera muy complicada, a calificar los comportamientos humanos como prohibidos, impuestos, permitidos y autorizados].”²⁰⁶

En este sentido, la planificación de los comportamientos humanos presupone el conocimiento de los efectos jurídicos de las decisiones que se tomen, y se sostiene, al menos, en dos elementos esenciales: (I) contar con un acceso efectivo a los documentos normativos y (II) que estos resulten comprensibles

²⁰⁴ Italia, Legge 28 dicembre 2015, n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), art. 1, commi 55–56, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;208!vig=>.

²⁰⁵ Italia, Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), art. 2, conv. in legge 10 agosto 2023, n. 103, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-06-13;69!vig=>

²⁰⁶ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge* (Torino: G. Giappichelli, 1985), 40. Traducción propia.

para sus destinatarios o, en otras palabras, acceso cognitivo básico. Lo que, en consecuencia, les hará gozar de un conocimiento razonable del Derecho.²⁰⁷

En este sentido, este epígrafe examinará las dificultades que una regulación hipertrófica puede generar tanto en el plano del acceso efectivo al Derecho —esto es, la posibilidad real de consultar y obtener los documentos normativos— como en el plano del acceso cognitivo básico, entendido como la capacidad de comprender su contenido. Con este fin, se analizará en un primer momento el marco normativo europeo que armoniza las disposiciones relativas al acceso a la legislación y su recepción en diferentes Estados miembros de la Unión Europea. Y posteriormente, se examinará la cuestión del conocimiento del Derecho en conexión con su exigencia de previsibilidad, subrayando las tensiones que ello genera frente a ella el principio de inexcusabilidad de la ignorancia de la ley por parte de sus destinatarios.

Sin embargo, resulta prudente aclarar que no es posible referirse “destinatarios” de manera genérica, ya que resulta fundamental reconocer la existencia de distintas categorías o grupos de sujetos. En muchos casos, estos sujetos no solo exhiben intereses contrapuestos, sino también capacidades desiguales para acceder de manera efectiva a la información jurídica. Así ocurre, por ejemplo, en las relaciones entre ciudadanos y administración, consumidores y proveedores, o empleadores y trabajadores. En tales contextos, una misma disposición normativa no resulta igualmente accesible por todos los interesados ni asegura el mismo grado de previsibilidad de sus consecuencias, ya que este depende de las condiciones reales de acceso y de la posición específica desde la cual los distintos actores interactúan con la normativa.

3.2 El Acceso efectivo a los documentos normativos

Este elemento implica, en primero lugar, que los documentos normativos estén físicamente disponibles y/o publicadas en portales web oficiales. De esta forma se asegura que cualquier persona pueda consultarlos sin obstáculos, tanto en formato impreso como digital.

Este aspecto presupone en primer lugar la alfabetización y el dominio del idioma en que se encuentra publicado el documento. Pero también se requiere la implementación de mecanismos que aseguren la accesibilidad universal, de manera que resulten comprendidos tanto personas con discapacidad visual, personas que carecen de habilidades de lectura y escritura, así como personas extranjeras que

²⁰⁷ Burton Crawford, *The Problem of Complex Legislation*, 3: “Legislation is reasonably knowable if the hypothetical average person can find it, navigate it, and thereby form a reasonable understanding of its legal effect by exerting a reasonable amount of time and other resources. This does not require that every person has “encyclopedic knowledge” of every statute presently in force,¹⁵ or that they are able to predict their effect with perfect certainty.”

no dominen la lengua en que se encuentran redactadas las disposiciones. Entre esos mecanismos se incluyen la publicación de disposiciones jurídicas en formatos accesibles y la provisión de versiones traducidas²⁰⁸. Ejemplo de esto, se pueden encontrar en Italia, donde el Senado ha publicado la *Constitución en sistema braille*,²⁰⁹ mientras que la Corte constitucional ha desarrollado también recursos en formato accesible, como los minipodcast “*Le sentenze in 3 minuti*”, en los que explica en lenguaje claro y mediante audio las principales decisiones en las diferentes materias.²¹⁰

En el contexto europeo, la accesibilidad —también a la legislación— se sustenta en marcos regulatorios específicos que armonizan los estándares de accesibilidad para los Estados miembros de la unión. A través de estas normativas se imponen obligaciones técnicas y procedimentales para asegurar un acceso efectivo a la legislación, las que no se limitan a la disponibilidad física de los textos legales, sino que también abarcan la accesibilidad digital, la claridad del lenguaje y la existencia de mecanismos de reclamación en caso de incumplimiento.

Un instrumentos claves dentro de este marco jurídico es la Directiva (UE) 2016/2102, que impone requisitos obligatorios para la accesibilidad de sitios web y aplicaciones públicas, y establece cuáles son los cuatro principios en los que se basa la accesibilidad: “[...] perceptibilidad, en el sentido de que la información y los componentes de la interfaz de usuario deben presentarse a este de manera que pueda percibirlos; operabilidad, en el sentido de que los componentes y la navegación de la interfaz de usuario deben poder utilizarse; comprensibilidad, en el sentido de que la información y el funcionamiento de la interfaz de usuario deben ser comprensibles; y robustez, en el sentido de que los contenidos deben ser suficientemente sólidos para poder ser interpretados de forma fiable por una gran variedad de agentes de usuario, incluidas las tecnologías de asistencia”.²¹¹ Estos cuatro principios constituyen el núcleo de la accesibilidad digital y permiten traducirla en criterios concretos que proporcionan una posibilidad real de acceso a la información.

²⁰⁸ En Italia, el Senado ofrece traducciones de la *Constitución de la República Italiana* en diversas lenguas —inglés, francés, árabe, chino, entre otras— (consultado el 25 de agosto de 2025, <https://www.senato.it/relazioni-con-i-cittadini/pubblicazioni-del-senato/indice-per-collana/costituzione-e-regolamento>). A nivel europeo, el portal *EUR-Lex* pone a disposición la legislación de la Unión en las 24 lenguas oficiales de la UE, garantizando así el acceso multilingüe a las normas (consultado el 25 de agosto de 2025, <https://eur-lex.europa.eu>).

²⁰⁹ Senato della Repubblica. *Costituzione della Repubblica Italiana in braille*, <https://www.parlamento.it/documenti/repository/relazioni/libreria/brailleweb.pdf>; Comune di Quiliano. *Comunicato stampa n. 33. Costituzione della Repubblica*. Quiliano, 11 aprile 2024, <https://comune.quiliano.sv.it/index.php/news/comunicati-stampa/965-costituzione-della-repubblica>.

²¹⁰ Corte costituzionale. *Le sentenze in 3 minuti* (minipodcast), https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rapporti_cittadini/mini-podcast.do

²¹¹ Unión Europea, *Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público*, 2 de diciembre de 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102>, considerando 37 y 44, y artículo 4.

La Directiva establece además que los organismos del sector público están obligados a publicar una declaración de accesibilidad (*accessibility statements*) relativa al grado de cumplimiento de los requisitos fijados por el propio documento normativo para sus sitios web y aplicaciones móviles, declaración que debe especificar, cuando corresponda, las alternativas de accesibilidad disponibles.²¹² Ejemplos representativos de *accessibility statements* en portales institucionales como el portal oficial de la Unión Europea y el portal de la Comisión Europea, muestran cómo se ha concretado en la práctica esta obligación.²¹³

Por otro, el Acta Europea de Accesibilidad (2019/882), extiende estos requisitos al sector privado, incluyendo productos y servicios —como terminales electrónicos, apps y sistemas de transporte—. ²¹⁴

A nivel nacional, vemos como diferentes países miembros de la unión reciben esta Directiva en sus ordenamientos jurídicos. En Italia, ya existía una ley que regulaba la accesibilidad, la *Legge Stanca* [Ley número 4/2004] y sus decretos de desarrollo, que establecía que los sitios web del sector público deben ser accesibles conforme a las pautas WCAG,²¹⁵ bajo supervisión de la Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), la que estaba facultada para recibir reclamaciones y sancionar incumplimientos.²¹⁶ Entonces, la Directiva (UE) 2016/2102 fue transpuesta mediante la modificación de la ya existente *Legge Stanca*, a través el Decreto Legislativo 10 de agosto de 2018, n. 106.²¹⁷ Con esta reforma, Italia alineó su marco normativo con los estándares europeos. En este sentido, por ejemplo, la plataforma oficial *Normattiva* [el portal de la ley vigente] declaró el cumplimiento de los estándares de accesibilidad web exigidos,²¹⁸ mientras que la Corte constitucional, por su parte, ha adaptado su sitio web con interfaces accesibles y recursos multimediales, como se vio anteriormente con “*Le sentenze in 3 minuti*”.

²¹² Directiva (UE) 2016/2102, considerandos 37 y 44.

²¹³ El portal oficial de la Unión Europea publica una declaración en la que delimita el dominio de aplicación (excluyendo subdominios), detalla funcionalidades como la ampliación del zoom hasta un 200 %, la navegación mediante teclado y la compatibilidad con lectores de pantalla y software de reconocimiento de voz. Unión Europea, “Accessibility Statement,” *European Union* (portal oficial), https://european-union.europa.eu/accessibility-statement_en. De manera semejante, el portal de la Comisión Europea presenta una declaración con estructura y contenido prácticamente idénticos, especificando alcance, estándares aplicados, nivel de conformidad, pruebas efectuadas, vías de contacto para comentarios, compatibilidad tecnológica y problemas detectados. Comisión Europea, “Accessibility Statement,” *European Commission*, https://commission.europa.eu/accessibility-statement_en.

²¹⁴ Unión Europea, *Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios*, 7 de junio de 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882>.

²¹⁵ World Wide Web Consortium (W3C). *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1*. 5 de junio de 2018. <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>.

²¹⁶ Agenzia per l'Italia Digitale. *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*. 2024. <https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita>.

²¹⁷ Italia, *Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 106. Attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici*, Gazzetta Ufficiale, n. 210, 11 settembre 2018, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/09/11/18G00133/sg> (consultado el 25 de agosto de 2025).

²¹⁸ *Normattiva – il portale della legge vigente*, <https://www.normattiva.it>.

Por su parte, en Portugal, la Directiva fue transpuesta mediante el *Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro*.²¹⁹ En ese país, por ejemplo, el portal [Justiça.gov.pt](https://justica.gov.pt) ha publicado un libro de estilo para facilitar el acceso y permitir a todas las personas comprender los servicios del Ministerio de Justicia y la información encontrada en el portal. Este tiene entre sus principios básicos, dar toda la información necesaria, no mezclar asuntos, y no remitir solo a la ley como sustitución del contenido, sino explicar siempre dicho contenido.²²⁰

En suma, la convergencia entre directivas europeas y legislación nacional confirma que el acceso a la información jurídica en formatos comprensibles y accesibles es un requisito indispensable para el conocimiento jurídico, de modo que los ciudadanos puedan planificar sus vidas conforme al Derecho.

Sin embargo, para encontrar una disposición normativa concreta – que es lo que más nos interesa—, primero es necesario tener claridad, no solo de qué se está buscando, sino además, dónde buscarlo. En efecto, un elemento importante, es el conocimiento de las competencias normativas, que permite identificar de antemano qué órgano resulta competente para regular una materia determinada, ya que se publica en portales y páginas institucionales distintas. Este conocimiento no siempre es evidente, ya que la dispersión de competencias puede convertirse en un obstáculo considerable para el conocimiento del Derecho.

Todo lo anterior muestra que el principio de accesibilidad se ha convertido en una obligación jurídica concreta, estrechamente vinculada al ejercicio efectivo de los derechos. No obstante, las llamadas “leyes ómnibus” (*omnibus legislation*) se han vuelto cada vez más frecuentes, lo que resulta contradictorio ya que se trata de documentos normativos que resultan particularmente difíciles de consultar y comprender, en tanto cuentan con gran extensión y concentran numerosas materias heterogéneas dentro del mismo, lo que retrasa la posibilidad de que los ciudadanos conozcan oportunamente los cambios introducidos y el sentido de las modificaciones aprobadas. A su vez, plantean otros múltiples puntos críticos como el hecho de que, al ser aprobadas en plazos reducidos, generan frecuentes errores técnicos, y con ello, la necesidad de posteriores reformas correctivas.²²¹

²¹⁹ *Diário da República*, 1.ª série, n.º 200, 19 de outubro de 2018, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/83-2018-116734769>.

²²⁰ Portugal. Ministério da Justiça. *Livro de Estilo*. Versão 3.0. Lisboa: Justiça.gov.pt, 2023, https://justica.gov.pt/Portals/9/Livro_de_Estilo_PDJ_3.pdf.

²²¹ Abbe R. Gluck, “Unorthodox Lawmaking and Legislative Complexity in American Statutory Interpretation,” en *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Cham: Springer, 2021), 202: “Sometimes omnibus legislative history is simply nonexistent, because many omnibus bills bypass the committee stage, where reports are typically produced. In recent years, as the process has become more rushed, Congress’s professional drafters have reported far fewer opportunities to clean up language and correct errors before passage. There is no single definition of omnibus legislation, but there is consensus that legislation that “packages together several

La doctrina ha señalado que, lamentablemente, este fenómeno, lejos de ser episódico, constituye una transformación estructural en la técnica legislativa, con implicaciones relevantes para la seguridad jurídica, la previsibilidad normativa y la transparencia del proceso parlamentario.²²²

Ittai Bar-Siman-Tov recoge ejemplos concretos de la identificación de este fenómeno por parte de algunos Consejos de Estado: *“The Councils of State in both France and Belgium have criticized omnibus laws for encroaching upon the principle of legal certainty, because they are difficult to access. Citizens are able to learn the content of the law once the law is codified, but the fact that laws have been changed and the purpose behind these modifications reach citizens with some delay and difficulty: the omnibus law consists of a large number of provisions, often of a technical nature, that affect a broad range of laws, whereas its inscription does not make clear which laws are affected.”*²²³

En algunos casos, la complejidad de estos textos y el número de remisiones internas son tan elevados, que incluso los juristas especializados necesitan un esfuerzo extraordinario para descifrar el impacto legal de estas disposiciones o prever su contenido.²²⁴

En Italia, el Decreto-ley n. 133/2014 (*“Sblocca Italia”*), convertido en Ley n. 164/2014, concentró en un único acto reformas heterogéneas: infraestructuras, transporte, urbanismo, ambiente, energía, contratación y medidas para entes territoriales, entre otras.²²⁵ Este fue un prototipo de ley ómnibus,

measures into one or combines diverse subjects into a single bill” fits the label, as do so-called “money bills,” including omnibus appropriations bills and budget bills. Some experts, including Sinclair, include in this definition legislation that is “usually highly complex and long” and that takes on numerous issues, even within a single subject area—for example the 800-page Clean Air Act and the 2700-page Affordable Care Act health reform statute.”

²²² Glen S. Krutz, “Omnibus Legislating in the U.S. Congress,” en *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Cham: Springer, 2021), 35: “Scholars regard the proliferation of omnibus legislative packages as an important institutional change with various implications for democratic governance”.

²²³ Patricia Popelier, “The Practice of Omnibus Laws in Belgium: An Empirical Test,” en *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Cham: Springer, 2021), 287, citando *Council of State (France), Annual Report 1994–1995*, 200–201; *Council of State (Belgium), Annual Report 1995–1996*, 230–231.

²²⁴ Gluck, Unorthodox Lawmaking and Legislative Complexity, en Bar-Siman-Tov, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, 196-197, 210. “Omnibus laws in particular, which are on the rise, are particularly non-narrative: they bring together a variety of subjects in a sea of cross references and often lack key explanatory materials, like legislative history, that usually help staff and elected Members— and down the line, courts, agencies and the public—understand what the statutes are doing [...] A different measure is the absolute number of internal cross references in a statute in a given year, because one important manifestation of this complexity is that statutes have become impossible to understand as narratives. For countries, like the U.S., that adopt “text-only” approaches as the dominant mode of interpretation and assume that courts can read the law, the rise of cross references is a critical development interfering with that project. As with average word per statute, the number of absolute cross references appears to have exponentially increased in amount and in variance [...] A similar, even clearer pattern, appears for the number of cross references per public law [...]”; Popelier, The Practice of Omnibus Laws in Belgium en Bar-Siman-Tov, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, 287: “Considering the sheer number of such amendments, affecting so many already complex federal statutes with numerous cross references, it requires a long sabbatical of intensive study to learn the Act’s full legal impact.”

²²⁵ Italia, *Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (“Sblocca Italia”)*, *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n.º 212, 12 de septiembre de 2014, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/09/12/14G00149/s;> Italia, *Legge 11 novembre 2014, n. 164*, de conversión del Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, suplemento n.º 261, 11 de noviembre de 2014,

cuyo alcance y técnica legislativa suscitaron críticas por la heterogeneidad material y el uso expansivo del decreto-ley durante la conversión.²²⁶

En conclusión, este tipo de documento normativo eleva de manera significativa los costes de comprensión y conocimiento del Derecho ya que: condensa reformas heterogéneas en un único documento, multiplica las remisiones internas y referencias cruzadas a normativa preexistente y a actos de desarrollo; e introduce, en fase de conversión, modificaciones que alteran el ámbito de la regulación inicial. El resultado de ello es una asimetría informativa: solo quienes disponen de tiempo y pericia técnica logran reconstruir de forma precisa, qué cambió, dónde cambió y desde cuándo rige, debilitando la igualdad en el conocimiento del Derecho. De ahí la importancia de considerar los distintos tipos de destinatarios a la hora de analizar el fenómeno, conforme a los criterios expuestos anteriormente.

En Portugal, la *Lei n.º 56/2023* (“*Mais Habitação*”) – al igual que el ejemplo italiano— aglutinó, cambios multisectoriales: arrendamientos, alojamiento local, fiscalidad, procedimiento especial de desahucio (BAS), incentivos públicos, control del Tribunal de Cuentas, entre otros.²²⁷ Ello también provocó un intenso debate público y doctrinal.²²⁸

Entonces, luego de que se logre acceder a la disposición normativa que se necesita consultar, corresponde comprender su contenido, lo que será explicado en el siguiente acápite.

3.3 Acceso cognitivo básico

Para garantizar un acceso cognitivo básico a las disposiciones —es decir, para que los destinatarios puedan comprenderlas— es imprescindible, en primer lugar, disponer de un acceso efectivo, en los términos ya señalados en el acápite anterior. Pero esta comprensión no está implícita en la simple consulta del texto, ya que, puede verse obstaculizada principalmente por dos factores: la propia indeterminación del lenguaje jurídico y el uso del lenguaje técnico.

[https://www.camera.it/leg17/465?tema=dl_133_2014](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/11/14A08767/sg; Camera dei deputati, “D.L. 133/2014: Sblocca Italia (síntesis de materias),” <a href=).

²²⁶ Perché i decreti-legge omnibus sono un problema,” *Openpolis*, <https://www.openpolis.it/perche-i-decreti-legge-omnibus-sono-un-problema/>; Silvia Filippi, “Gli ancora incerti contorni dell’omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul Decreto-Legge,” *Giurcost – Consulta Online*, 2023, <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/filippi2.pdf>.

²²⁷ Portugal, *Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro* (“*Mais Habitação*”), *Diário da República Eletrónico*, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/56-2023-222477692>; *Diário da República Eletrónico, Análise Jurídica – Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro*, <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/56-2023-222477692>.

²²⁸ Presidência da República, “Presidente da República promulga dois decretos da Assembleia da República e veta um terceiro decreto,” 21 de agosto de 2023, <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2023/08/presidente-da-republica-promulga-dois-decretos-da-assembleia-da-republica-e-veta-um-terceiro-decreto/>.

i.

La indeterminación del lenguaje, sin embargo, es propia de todo tipo de comunicación, lo que abre espacio a que se manifiesten los intereses e ideologías que atraviesan las sociedades jurídicamente organizadas, lo que condiciona no solo la producción normativa, sino también su percepción e interpretación.

En este sentido, resulta ilustrativa la explicación de Giovanni Tarello, quien, al abordar la indeterminación en relación con las líneas de tendencia que siguen las organizaciones jurídicas, señala que la dependencia lingüística de estas introduce un grado inevitable de indeterminación, permeado de influencias ideológicas. Estas, al ejercerse de manera desigual sobre los órganos de producción y de aplicación, producen que se intensifique la indeterminación del derecho.²²⁹

En este punto resulta decisiva la tesis de la “*duplice indeterminatezza del diritto*”, mediante la que, el derecho se caracteriza por una indeterminación de doble naturaleza: por un lado, el ordenamiento jurídico en su conjunto es indeterminado; por otro, lo es también cada norma individual que lo compone.²³⁰

La primera forma de indeterminación afecta al ordenamiento jurídico en su conjunto, porque debido a la equívocidad de las disposiciones normativas, resulta incierto saber, con precisión, cuántas y cuáles normas pertenecen efectivamente a él o se encuentran vigentes, ya que los textos pueden sostener significados diferentes y, en ocasiones, incompatibles entre sí.²³¹ Esta equívocidad no se limita a casos aislados ya que cada disposición puede ser leída de manera diversa según el método

²²⁹ Giovanni Tarello, *Cultura giuridica e politica del diritto* (Bologna: Il Mulino, 1988), 163–164: “La seconda linea di tendenza, che riguarda non già la formulazione delle regole linguistiche ma il loro impiego, è quella verso la formazione di uno specifico linguaggio giuridico, di una tecnicizzazione in senso giuridico delle lingue, di una cultura specificamente giuridica, e di una professione specializzata con competenze giuridiche che sono propriamente linguistico- giuridiche, in corrispondenza alle varie organizzazioni giuridiche [...] In queste organizzazioni [...] le regole giuridiche sono il risultato dell’ interpretazione di enunciati documentati, interpretazione resa dagli operatori dell’applicazione (giudici, funzionari delle pubbliche amministrazioni e privati che avvalgono delle regole): operatori che, a causa della loro acculturazione giuridica o del fatto che si avvalgono di consulenza professionale, tendono ad un certo grado di uniformità interpretativa in periodi dati [...] ma sono , entro notevole spazi, condizionati dagli interessi e dalle ideologie di cui sono portatori. In altre parole, la dipendenza linguistica dell’organizzazione giuridica comunica all’organizzazione quel tanto di indeterminatezza che è proprio degli insiemi di messaggi linguistici; tale indeterminatezza lascia gioco - più o meno ampio – agli interessi ed alle ideologie che sono presenti nelle società giuridicamente organizzate; questi interessi e ideologie condizionano non solo la produzione delle regole giuridiche, ma anche la loro percezione ed il loro impiego attraverso l’ interpretazione. E, quando interessi ed ideologie diversi sono diversamente condizionati rispetto agli organi della produzione e rispetto agli organi dell’applicazione- interpretazione, l’indeterminatezza del diritto necessariamente si accresce”.

²³⁰ Riccardo Guastini, *Interpretare e argomentare* (Milano: Giuffrè, 2011), 18.

²³¹ Guastini, *Interpretare e argomentare*, 18: “Per un verso, è indeterminato l’ordinamento giuridico, nel senso che — a causa dell’equivocità dei testi normativi — non si sa quali norme appartengano ad esso o siano in vigore» “; Riccardo Guastini, *La sintaxis del derecho*, trad. Álvaro Núñez Vaquero (Madrid: Marcial Pons, 2016), 335–337.

interpretativo adoptado, las construcciones dogmáticas de referencia, y diversos intereses y sentimiento de justicia de los intérpretes, lo que conllevará a una multiplicidad de normas.²³²

La segunda forma de indeterminación concierne a cada norma individual. Aun cuando se logra determinar que una disposición pertenece al ordenamiento y está vigente, su campo de aplicación no es completamente claro. Ello se debe a la vaguedad que caracteriza a los predicados del lenguaje natural.²³³ Esta vaguedad no constituye un defecto accidental del lenguaje normativo ni un problema atribuible a deficiencias técnicas de formulación. Se trata, más bien, de una propiedad estructural del lenguaje natural, en virtud de la cual los predicados que integran las normas presentan un ámbito de referencia necesariamente abierto. En consecuencia, frente a una misma disposición pueden distinguirse supuestos en los que su aplicabilidad resulta indiscutible, otros en los que es claramente inaplicable y un conjunto intermedio de casos fronterizos en los que la solución es controvertida.

Esta indeterminación no depende de la elección de técnicas interpretativas ni de la dogmática empleada, y por ello no puede ser completamente eliminada. A lo sumo, puede ser reducida mediante definiciones o a través de la interpretación en concreto, que delimita el alcance de la norma con relación a un caso específico. Sin embargo, esta reducción opera siempre de forma puntual y ex post, sin suprimir la indeterminación que afecta a la norma en abstracto.²³⁴

Una visión complementaria del tema, destaca en el hecho de que la indeterminación no se limita a la vaguedad de los predicados, sino que depende también de la pluralidad de cánones interpretativos disponibles. Una misma disposición puede reconstruirse en normas diversas según se adopten criterios de interpretación literal, analógica, restrictiva o a contrario. El conocido ejemplo de la norma que prohíbe la entrada de perros al parque muestra que, dependiendo del canon elegido, puede obtenerse una prohibición estricta, una extensión a animales similares o incluso una excepción como puede ser para los perros guía.²³⁵

²³² Guastini, *Interpretare e argomentare*, 47.

²³³ Guastini, *Interpretare e argomentare*, 52-56.

²³⁴ Guastini, *La sintaxis del derecho*, 340: “Todos los predicados tienen un referente dudoso o «abierto» (*open textured*) y, en este sentido, padecen de vaguedad. Por consiguiente, dada una norma cualquiera, hay casos a los cuales aquella ciertamente se aplica, casos a los cuales aquella ciertamente no puede ser aplicada, y finalmente casos «dudosos» o «difíciles» (*hard cases*, como se suele decir) para los cuales la aplicabilidad de la norma es discutible [...] La vaguedad (la *open texture*), a diferencia de la equivocidad, es una propiedad objetiva del lenguaje, y no solo del lenguaje jurídico. Todos los predicados en sentido lógico comparten esta propiedad. La vaguedad no depende, por tanto, de las técnicas interpretativas o de la dogmática. Aquella no puede ser eliminada, aunque puede ser reducida por medio de definiciones). La interpretación «en concreto» reduce, en relación a uno u otro caso concreto, la indeterminación de las normas.”; Guastini, *Interpretare e argomentare*, 18: “Per un altro verso, è indeterminata ogni singola norma vigente, nel senso che — a causa della vaghezza dei predicati in ogni linguaggio naturale — non si sa esattamente quali fattispecie ricadano nel suo campo di applicazione”.

²³⁵ Paolo Comanducci, *La indeterminación del derecho: una cuestión de grado*, *Analisi e diritto* 22, no. 1 (2022): 97–107, 100-101.

Por ello, la indeterminación se entiende como una “cuestión de grado”, esto es que, el derecho no es absolutamente indeterminado ni absolutamente cierto, sino que presenta distintos niveles de claridad u oscuridad según el contexto.²³⁶

ii.

En el proceso de comprender las disposiciones jurídicas incide, además, el hecho de que el lenguaje jurídico oscila entre lo ordinario, lo técnico y lo tecnificado. Como advierte Giovanni Tarello, los vocablos de las leyes no son homogéneos: algunos proceden del uso común, otros son de naturaleza técnico-jurídica y otros, en cambio, son términos del lenguaje ordinario que se han tecnificado al adquirir un sentido especializado en el ámbito jurídico.²³⁷ Esta distinción no es rígida, pues los términos pueden desplazarse de una categoría a otra: palabras de uso común pueden transformarse en vocablos técnicos como “[vista]”, mientras que voces originariamente jurídicas pueden extenderse al lenguaje ordinario, como “[reivindicación]”, que pasó de designar una acción procesal a significar cualquier afirmación de un derecho o pretensión.²³⁸

Este fenómeno genera problemas relevantes de interpretación. El intérprete debe decidir, por ejemplo, si atribuir a un término el significado que tenía en el uso ordinario al momento de la promulgación de la disposición o el sentido especializado que adquirió posteriormente; o, en el caso inverso, si aplicar el sentido técnico originario o el nuevo significado corriente que asumió con el tiempo. Además, cuando los procesos de tecnificación no son unívocos, puede presentarse la competencia entre varias acepciones técnicas, sin criterios claros para determinar cuál debe prevalecer.²³⁹

Desde la perspectiva del acceso cognitivo básico, la existencia de este [triple] registro lingüístico — entre lo real, lo técnico y lo tecnificado— se convierte en un obstáculo para la comprensión del derecho sobre todo por parte de los destinatarios comunes, que difícilmente conocen los sentidos especializados;²⁴⁰ sin embargo, en ocasiones, se puede dificultar también para los juristas.

²³⁶ Comanducci, *La indeterminación del derecho*, 104: “Cualquier afirmación de corrección de una interpretación puede ser verdadera solo si se supone que, al menos implícitamente, contenga la cláusula “en este contexto”, es decir: en el momento actual, en esta comunidad, siempre que una autoridad no interprete diversamente, etc. Además, la diferencia entre textos claros y oscuros – o bien casos fáciles y difíciles – es contingente, depende del contexto. Diacrónicamente todos los casos claros pueden llegar a ser oscuros, y viceversa.”

Véase también, David Martínez Zorrilla, *Metodología jurídica y argumentación*, Marcial Pons, Madrid -Barcelona-Buenos Aires, 2010, 31-34.

²³⁷ Giovanni Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano: Giuffrè, 1980, 108.

²³⁸ Tarello, *L'interpretazione della legge*, 109.

²³⁹ Tarello, *L'interpretazione della legge*, 109-110.

²⁴⁰ Galina Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 54: “En el Estado Social, las leyes tienen un carácter muy especializado y concreto, y afectan de forma muy directa a los ciudadanos. Esas circunstancias exigen, por un lado, un conocimiento adecuado del sector de la realidad social que va a ser regulado por parte del legislador; pero, por otro lado, las decisiones legislativas en el Estado intervencionista necesitan una mayor fuerza legitimadora de la que se deriva

Se observa un ejemplo claro de esto en los reglamentos urbanísticos – que se encuentran cargados de tecnicismos, ajenos al uso cotidiano—. En estos casos, incluso los jueces pueden requerir la intervención de peritos especializados, que los asesoren en aspectos técnicos relevantes para comprender los detalles del caso y aplicar correctamente las normas.

Por ejemplo, en la praxis contencioso-administrativa italiana, los jueces pueden recurrir a instrumentos periciales para realizar valoraciones que requieren competencias técnicas específicas, en particular *le consulenze tecniche d'ufficio* y *le verificazioni*.²⁴¹ No obstante, en torno a estos medios de prueba se ha desarrollado una amplia elaboración teórica que, partiendo de los criterios de necesidad e indispensabilidad y de sus límites frente a la discrecionalidad técnica, examina los fundamentos, la función, el alcance y el peso probatorio de tales herramientas.²⁴²

3.4 Previsibilidad, conocimiento e ignorancia del Derecho

En términos generales, puede decirse que el conocimiento consiste en la posesión de una creencia verdadera y justificada. Lo que, trasladado al ámbito jurídico, implica que el “conocimiento del Derecho” no se reduce a tener una opinión sobre lo que establecen las normas, sino que exige que tal creencia sea correcta (es decir, coherente con el ordenamiento) y esté respaldada por razones suficientes que permitan distinguir entre una comprensión fundada y una mera conjetura.²⁴³

Sin embargo, debe ser factible para un ciudadano medio localizar, navegar y entender, con un esfuerzo proporcional, el contenido y el alcance de las disposiciones, anticipar sus efectos y, en función de

estrictamente de la relación de representación entre Parlamento y ciudadanos. Las leyes, en la actualidad, son cada vez más técnicas y complejas, y regulan aspectos muy concretos de la vida económica y social de la comunidad. Por ello, resulta muy difícil la regulación de estas materias sin el asesoramiento de personas que, por su dedicación continua a los temas en cuestión, puedan proporcionar la información adecuada.”

²⁴¹ Italia, *Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Codice del processo amministrativo*, art. 63 y 67, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-07-02;104>

²⁴² Vincenza Caracciolo La Grotteria, “Verificazione e consulenza tecnica nel processo amministrativo. Nota a Cons. Stato 24 marzo 2023, n. 3025,” *Giustizia Insieme*, 21 de junio de 2023, <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2814-verificazione-e-consulenza-tecnica-nel-processo-amministrativo-nota-a-cons-stato-24-marzo-2023-n-3025>; Renato Labriola, *Discrezionalità tecnica e poteri del giudice amministrativo* (Milán: Giuffrè Francis Lefebvre, 2020), Oficina del diritto, extracto disponible en https://shopagenzie.giuffre.it/media/estratti/ESTRATTO_024210219.pdf; *DirittoConsenso*, “Le prove nel processo amministrativo,” 9 de mayo de 2023, <https://www.dirittoconsenso.it/2023/05/09/le-prove-nel-processo-amministrativo/>.

²⁴³ Jonathan Jenkins Ichikawa y Matthias Steup, “The Analysis of Knowledge,” en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2021 Edition), ed. Edward N. Zalta y Uri Nodelman, §1, <https://plato.stanford.edu/entries/knowledge-analysis/#TrutCond>: “There are three components to the traditional (“tripartite”) analysis of knowledge. According to this analysis, justified, true belief is necessary and sufficient for knowledge.

The Tripartite Analysis of Knowledge: *S* knows that *p* iff

- i. *p* is true;
- ii. *S* believes that *p*;
- iii. *S* is justified in believing that *p*.

The tripartite analysis of knowledge is often abbreviated as the “JTB” analysis, for “justified true belief”.

ello, dirigir su conducta— ya sea para ajustarse a las normas o para incumplirlas conscientemente— ya que el cumplimiento no depende únicamente del grado de conocimiento.²⁴⁴ Ello también depende de factores como la aceptación social, las motivaciones individuales o las emociones, que lleven al sujeto a tomar una u otra decisión.

Al hablar de decisiones jurídicas, es necesario conocer los significados asignados al verbo "decidir", por ejemplo: resolver, definir pronunciando un juicio, elegir entre diferentes cosas o posibilidades, establecer definitivamente, fijar, entre otros.²⁴⁵ De todos estos significados se deduce que para decidir hay que elegir entre varias posibilidades y para elegir se necesitan procesos mentales, que no sólo dependen de elementos concernientes al sujeto decisor sino también de elementos externos a él.

Respecto a ello, conviene considerar tres aspectos fundamentales. El primero, se refiere a los sujetos —comunes o institucionales— que intervienen en el proceso decisional. El segundo elemento es la legitimidad de la decisión, que revela el grado de valorización o desvalorización del Derecho en la mente de los destinatarios. El tercer elemento concierne a la propia “decisión” de estos últimos: si optan por obedecer lo dispuesto por el órgano que ha emitido la norma, incluso las provenientes de las administraciones o de los jueces en sus respectivos procesos decisionales. Por ello, la decisión jurídica es imputable tanto a los sujetos institucionales como a los sujetos receptores. No obstante, son las decisiones de estos últimos las que resultan centrales para esta investigación, en la medida en que permiten comprender cómo el Derecho es efectivamente internalizado, valorado y finalmente obedecido —o no— por quienes constituyen su público destinatario.²⁴⁶

Aunque estén prevista sanciones en caso de desobediencia, el acatamiento de las normas dependerá de cuándo la expectativa de una recompensa (o ventaja) o una sanción resulten suficientes para guiar el comportamiento de sus receptores de forma razonable. Sin embargo, en el proceso decisional no siempre se actúa razonablemente y por ende las razones no constituyen siempre el motivo determinante de nuestras acciones.²⁴⁷ En consecuencia, los seres humanos toman decisiones, no solo en base a su nivel de racionalidad, sino que además pueden tener en consideración otros elementos

²⁴⁴ Galiana Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 41: “Hoy más que nunca, el conocimiento del Derecho constituye una condición fundamental para un influjo eficaz de las normas jurídicas en la sociedad. Pero el solo conocimiento del Derecho no es, sin embargo, garantía de la efectividad de las normas jurídicas. Si hay que hacer mucho para elevar lo más posible el nivel de información jurídica, tanto más habrá de cuidarse de prestar íntimo asentimiento a la norma, ya que el mejor conocimiento es inútil si el destinatario de la norma no está en disposición de seguirla.”

²⁴⁵ Treccani. Vocabolario on line.

²⁴⁶ Monica Raiteri, “Decisione giuridica e legittimazione,” en *Comprendere la sociologia del diritto. Concetti e temi*, ed. Rosalba Altopiedi et al. (Roma: Carocci, 2022), 115.

²⁴⁷ Damiano Canale, *Conflitti pratici: Quando il diritto diventa immorale*. Bari–Roma: Editori Laterza, 2017.

como pueden ser las emociones, la información de que disponen y el orden de preferencias al momento de elegir que acción realizar, entre otros.²⁴⁸

Pero en todo caso, para tomar estas decisiones, las consecuencias jurídicas deben ser conocida o al menos previsible,²⁴⁹ lo que se erosiona con la *hipertrofia* normativa, ya que eleva los costes cognitivos para la comprensión de las disposiciones, y con ello, incrementa el riesgo de desconocimiento del Derecho.²⁵⁰ Ello impide por ejemplo identificar y ejercer derechos, así como utilizar medios de impugnación disponibles, entre otras, lo que será mostrado con algunos ejemplos más adelante.

Si bien existen mecanismos complementarios para facilitar este conocimiento,²⁵¹ su utilización puede exigir una inversión adicional de tiempo y recursos: cuando la lectura de una disposición normativa no permite comprender su contenido, el destinatario se ve obligado a releerla, recabar orientaciones adicionales o acudir a instancias externas, con la consiguiente prolongación del proceso de comprensión y el aumento de los costes cognitivos. En otros casos, quienes interrumpen la indagación tras una primera lectura o una lectura incompleta, pueden incurrir en interpretaciones erróneas que, al no contrastarse, se perpetúan. Y tales errores, por regla general, no resultan justificables a la luz del principio de inexcusabilidad de la ignorancia (*ignorantia legis non excusat*), positivizado en los diferentes ordenamientos jurídicos.²⁵²

Esta característica del Derecho positivo introduce una tensión estructural entre la aplicabilidad general de las normas y la posibilidad real de que sus destinatarios conozcan y comprendan su contenido. En la medida en que el ordenamiento presume la obligatoriedad de las normas con

²⁴⁸ Marco Brigaglia, *Potere. Una rilettura di Michel Foucault*, capítulo 5, “Potere normativo” (Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019), colección *Ultima ratio. Filosofia dir.penale. Studi*.

²⁴⁹ Galiana Saura, La legislación en el Estado de Derecho, 94: “En función de ese conocimiento, los destinatarios del Derecho pueden organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad.”

²⁵⁰ Crawford, *The Problem of Complex Legislation*, 5 - 7: “I am concerned, of whether we should accept a system in which legislation is too voluminous, rapidly amended, intricate or dense for people to understand without an unreasonable expenditure of resources”. [...] We would surely not describe a legal system as healthy if people were not able to find out in advance whether they were statutorily entitled to do these things without an unreasonable expenditure of resources or a trip to court”.

²⁵¹ Véase supra, cap. 1, el ejemplo de Cinergia, agencia de formación sobre las regulaciones energéticas en Portugal.

²⁵² Italia, *Codice penale*, art. 5 (“Ignoranza della legge penale”), *Gazzetta Ufficiale*, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.codiceRedazionale=030U1398&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.flagTipoArticolo=1&art.idArticolo=5&art.idGruppo=1&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.progressivo=0&art.versione=2; “Nessuno può invocare a propria scusa l’ignoranza della legge penale”; España, *Código Civil*, art. 6.1, *Boletín Oficial del Estado*, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>; Portugal, *Código Civil*, art. 6.º (“Ignorância ou má interpretação da lei”), *Diário da República Eletrónico*, <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075-49753275>

independencia de su efectivo conocimiento —en virtud del principio de inexcusabilidad de la ignorancia—, el propio Derecho se ve obligado a asumir exigencias específicas orientadas a maximizar su cognoscibilidad. De lo contrario, la aplicación generalizada de normas desconocidas o difícilmente previsibles compromete no solo la certeza jurídica, sino también la función orientadora del Derecho, al someter a los destinatarios a consecuencias jurídicas que no pueden razonablemente anticipar.²⁵³

Por ello, detrás del principio de la inexcusabilidad se encontraría un deber de conocimiento del Derecho que se justifica a raíz de la generación del valor de la seguridad jurídica, y la exigencia de certeza en el Derecho, uno de los principios básicos del Estado de Derecho.²⁵⁴

Joaquín Costa se muestran escépticos a esta idea, sosteniendo la presunción contraria como más razonable, o sean, la presunción de desconocimiento, y sostiene esta posición con los siguientes argumentos: en primer lugar, y como cuestión de hecho, nadie conoce todo el Derecho y solo una insignificante minoría de hombres sabe una parte —y no amplia— de las leyes vigentes en un momento dado; en segundo lugar, sería imposible que la mayoría, y aun aquella minoría, las conociera todas.²⁵⁵

En este sentido, la presunción de conocimiento —o, al menos, de previsibilidad del conocimiento— no se proyecta de manera uniforme, sino que varía según el ámbito de actuación jurídica de que se trate. La previsibilidad exigible a la conducta de los ciudadanos no puede equipararse a la que corresponde a los legisladores, ni a la que se demanda de los órganos judiciales o administrativos, pues cada uno de estos actores opera bajo distintos márgenes de responsabilidad, funciones y deberes de diligencia.

En efecto, la exigencia de previsibilidad no es homogénea para todos los actores del sistema, ya que, si se distingue entre la seguridad de los legos y la de los abogados, entonces, desde la perspectiva de los ciudadanos esta no depende tanto de la existencia de normas capaces de anticipar en detalle las

²⁵³ Isabel Lifante Vidal, “Seguridad jurídica y previsibilidad,” *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho* 36 (2013), 85: “Si, en virtud de la inexcusabilidad de la ignorancia, las normas se van a aplicar o van a generar efectos (al menos en principio) independientemente de su conocimiento por parte de sus destinatarios o afectados, el Derecho se ha de comprometer con una serie de exigencias dirigidas a maximizar la posibilidad del conocimiento de sus normas por todos sus afectados”.

²⁵⁴ Galiana Saura, *La legislación en el Estado de Derecho*, 94-95: “[...] En consecuencia, cuanto más crece el número de leyes, más disminuye una de las funciones a las que el Derecho sirve, la certeza, que ha demostrado ser inversamente proporcional a la superabundancia normativa [...]”.

²⁵⁵ Joaquín Costa, *El problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el estatus individual, el referéndum y la costumbre*, ed. Manuel Martínez Neira y Pablo Ramírez Jerez, *Historia del derecho*, 55 (Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2017), 11, disponible en <http://hdl.handle.net/10016/25578>.

decisiones judiciales, sino de la congruencia interna del ordenamiento y de su proximidad con los modos de vida y las expectativas sociales.²⁵⁶

La previsibilidad del Derecho no depende únicamente de la estabilidad textual de las normas ni de su formulación lingüística, sino también de la posibilidad de anticipar racionalmente las orientaciones que guían la producción legislativa. En este sentido, la actividad normativa no se desarrolla en un vacío discrecional absoluto: el legislador opera dentro de marcos valorativos, principios de política legislativa y técnicas recurrentes que condicionan sus decisiones. Sin embargo, esta previsibilidad solo resulta accesible para quienes conocen dichos marcos de referencia. Cuando tales principios y técnicas no son fácilmente identificables por los destinatarios, la capacidad de anticipar el contenido de la ley se debilita, y con ello se erosionan las expectativas normativas que permiten orientar la conducta conforme al Derecho.²⁵⁷

De ahí que la seguridad jurídica no se sostenga solo en razones formales, sino también en razones sustantivas, que legitiman prácticas interpretativas como el recurso a argumentos teleológicos o valorativos y que permiten explicar instituciones como los llamados «ilícitos atípicos» (fraude de ley, abuso de derecho, desviación de poder), donde la exigencia de coherencia desplaza el rigor de la formalidad estricta.²⁵⁸

Entonces, si al menos en principio, las normas se van a aplicar o van a generar efectos independientemente de su conocimiento por parte de sus destinatarios o afectados, se debe maximizar la posibilidad de su conocimiento por parte de todos —o al menos de todos los afectados— lo que implica desprenderse de la usual comprensión formalista del valor de la seguridad jurídica.²⁵⁹

No se trata de que los ciudadanos prevean efectivamente las conductas, sino de que hayan podido hacerlo, o sea, que se den las condiciones que le permitan hacerlo. En consecuencia, carece de sentido

²⁵⁶ Isabel Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica,” *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n.º 18 (2015): 25, disponible en RUA: https://rua.ua.es/bitstream/10045/58434/1/2015_Lifante_Teoria-y-Derecho.pdf

²⁵⁷ Giorgio Lazzaro, *Entropia della legge*, 34-35. Traducción propia: “[Y también el desarrollo de las disposiciones de ley es, en alguna medida, previsible. Y es previsible porque el legislador no es del todo libre en sus elecciones normativas. Está condicionado por ciertos principios de política legislativa a los que, por lo general, no puede sustraerse. Pero esta anticipación es posible para quien conozca los principios de inspiración de la conducta de la cual el legislador es fuente. De lo contrario, esta previsión no es posible [...] El destinatario de los mensajes legislativos tiene, por tanto, expectativas respecto de lo que la ley llegará a decir. Y funda esas expectativas no tanto en el estilo literario habitual de las leyes, sino más bien en los valores a los que el legislador habitualmente se inspira, en los principios de política legislativa que se van afirmando y en las técnicas que normalmente el legislador emplea para proteger determinados intereses]”.

²⁵⁸ Isabel Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica,” *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n.º 18 (2015), 25, disponible en RUA: https://rua.ua.es/bitstream/10045/58434/1/2015_Lifante_Teoria-y-Derecho.pdf

²⁵⁹ Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, 20.

exigir el cumplimiento de normas secretas o sancionar el desconocimiento de disposiciones inaccesibles, pues ello implicaría una negación a la previsibilidad.²⁶⁰

Por su parte, la previsibilidad, se puede descomponer en tres dimensiones: objetiva, subjetiva y temporal.²⁶¹ De estas nos interesa particularmente la dimensión temporal, que se denomina “estabilidad”. Esta se manifiesta, por un lado, en la permanencia mínima de las normas en el tiempo, que permite a los ciudadanos organizar su conducta a medio y largo plazo, y, por otro, en la continuidad y coherencia de los cambios normativos, lo que se ve perjudicado por la *hipertrofia* normativa, si se piensa, por ejemplo, en el presupuesto de las “constantes modificaciones”, como fue explicado en el capítulo 2.²⁶² Sin embargo, no toda reforma genera inestabilidad; pues, en ocasiones, las modificaciones pueden incluso reforzar la previsibilidad, por ejemplo, cuando eliminan ambigüedades o corrigen contradicciones con principios generales del ordenamiento.²⁶³

La previsibilidad, entonces, no es un atributo absoluto, sino que admite distintos grados en función de las condiciones que facilitan o dificultan que los ciudadanos comprendan y conozcan el Derecho aplicable.

Conclusiones

El análisis del concepto de *hipertrofia* normativa permite advertir que, aunque se trata de un término originario de la biología y la medicina, ha sido trasladado al ámbito jurídico como una analogía útil para describir un fenómeno complejo que el lenguaje del derecho no alcanza a expresar con precisión,

²⁶⁰ Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, 22, 24.

²⁶¹ Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, 23: “En particular, creo que deben destacarse tres dimensiones de la previsibilidad: 1) una dimensión objetiva: ¿qué se puede prever?; 2) una dimensión subjetiva: ¿quién puede prever?; y 3) una dimensión temporal: ¿cuándo se puede prever?”

²⁶² Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, 26: “Cabe distinguir dos sentidos de estabilidad, conectados ambos con la previsibilidad, aunque relativamente independientes entre sí. Según el primero, más formal, la estabilidad se identifica con ausencia de cambios; las normas jurídicas han de tener un mínimo de perdurabilidad en el tiempo para que los destinatarios puedan planificar su conducta a medio o largo plazo. Desde esta perspectiva, las transformaciones jurídicas frecuentes son un desafío a la previsibilidad. En el segundo sentido (ya no tan formal), la estabilidad se entiende como continuidad (coherencia) y no como mera ausencia de cambios. Aquí habrá que valorar el contenido de los cambios realizados para determinar si los mismos implican o no inestabilidad. Una determinada regulación puede ser más o menos estable en el primero y/o en el segundo de los sentidos.”

²⁶³ Lifante Vidal, “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica”, 26: “En ocasiones, ciertos cambios normativos (es decir, cierto déficit de estabilidad en el primer sentido) pueden no solo no afectar a la previsibilidad, sino incluso incrementarla. Supongamos que una regla tiene una formulación ambigua y que la reforma elimina dicha ambigüedad, o que la reforma consiste en eliminar una regla que resultaba incoherente con algunos principios jurídicos. En consecuencia, para dar cuenta de esta dimensión temporal de la previsibilidad no basta con la incorporación de una perspectiva diacrónica, según la cual el Derecho es visto como un sistema dinámico, es decir, un conjunto de elementos que cambia en el tiempo; es imprescindible incorporar al análisis su rasgo central de práctica social que se desarrolla a lo largo del tiempo y que, como tal, ha de presentar cierta continuidad, al menos en sus principios fundamentales. Son precisamente los valores que pretende desarrollar la práctica los que nos permiten identificarla como un todo coherente dotado de sentido (es decir, dirigido a la persecución de ciertos fines). Los ciudadanos pueden tener interés en realizar predicciones a largo plazo, incluso incorporando la probabilidad de que en ese lapso de tiempo se produzcan modificaciones normativas.”

como también ocurre con la expresión “inflación legislativa” proveniente del ámbito económico. En su origen, la *hipertrofia* designa un crecimiento anómalo que puede generar tanto efectos positivos como negativos; pero trasladada al ámbito jurídico, esta noción se asocia casi exclusivamente a un exceso patológico, problemático para el funcionamiento del sistema jurídico en cuanto a la certeza normativa y el conocimiento del Derecho.

En la doctrina, este malestar ha sido descrito y criticado desde tradiciones diversas. La corriente liberal espontaneísta— con representantes como Hayek y Leoni—, identificó en la multiplicación de disposiciones normativas, una amenaza directa a la libertad individual, al sustituir el orden espontáneo por un diseño legislativo centralizado y arbitrario. Carnelutti, por su parte, introdujo de manera expresa la noción de *hipertrofia* [normativa] para aludir a la “producción en serie” de leyes, asociada a una crisis estructural de la juridicidad. No obstante, pese a su uso recurrente en el discurso doctrinal y político, el término ha funcionado con frecuencia más como recurso crítico o retórico que como una categoría analítica rigurosamente delimitada, lo que explica la diversidad terminológica con la que ha sido abordado —hipertrofia normativa, hipertrofia legislativa, pero también y desde otros enfoques como inflación legislativa, superabundancia normativa. A ello se sumó la utilización implícita por parte de autores que, aun sin tematizarlo expresamente, han analizado contextos de proliferación normativa y sus efectos no deseados o planteaba interrogantes sobre la utilidad misma de la regulación.

El marco teórico de la crisis del Derecho, elaborado por Tarello, permite superar una lectura meramente cuantitativa del fenómeno y comprenderlo como un proceso estructural que afecta principios clásicos de la racionalidad legislativa, tales como la generalidad, la abstracción y la certeza. Desde esta perspectiva, la *hipertrofia* normativa no puede ser entendida como una contingencia histórica ni como un simple aumento del número de disposiciones, sino como un proceso dinámico que combina dimensiones cuantitativas, temporales, institucionales y lingüísticas. En este sentido, el análisis desarrollado permite identificar tres presupuestos estructurales relevantes: la diversidad de fuentes, las constantes modificaciones y el predominio de enunciados complejos. La concurrencia — no necesariamente acumulativa— de uno o varios de estos elementos justifica la identificación de contextos hipertróficos en los que el crecimiento normativo produce efectos sistémicos significativos sobre la inteligibilidad y funcionamiento del ordenamiento. Entre tales efectos, destaca el impacto sobre el funcionamiento lógico del sistema jurídico. La proliferación y acumulación de disposiciones incrementan la complejidad del ordenamiento y dificultan su comprensión y conocimiento, creando un entorno propicio para la aparición de redundancias y antinomias.

En contextos caracterizados por diversidad de fuentes y modificaciones constantes, las incompatibilidades tienden a manifestarse de manera parcial, implícita y progresiva, dificultando su detección por parte de los órganos de aplicación, especialmente en sectores de elevada densidad regulativa, como la legislación urbanística. Desde un punto de vista funcional, estas incompatibilidades comprometen la capacidad del ordenamiento para orientar eficazmente la conducta de los destinatarios, generando incertidumbre práctica acerca de lo permitido, prohibido u obligado.

En cuanto a la redundancia, el análisis confirma que las disposiciones jurídicas pueden ser comprendidas como mensajes dirigidos a destinatarios, cuya comunicación es estructuralmente problemática. A medida que aumenta el volumen de producción normativa, el mensaje puede disiparse, competir con otros mensajes provenientes de la misma fuente y perder eficacia orientadora. La reiteración presenta así una función ambivalente: puede operar como mecanismo de refuerzo comunicativo, incrementando la probabilidad de una recepción correcta del mensaje normativo, pero también puede transformarse en un factor de deterioro de la inteligibilidad del sistema, generando sobrecarga cognitiva, ambigüedad y confusión. En contextos hipertróficos, la redundancia no se limita a la repetición literal de disposiciones, sino que adopta la forma de una densificación comunicativa que incrementa la complejidad del material jurídico sin añadir contenido prescriptivo relevante.

La configuración hipertrófica del ordenamiento tiene, además, consecuencias directas sobre las condiciones de conocimiento del Derecho. La creciente complejidad normativa incrementa de manera significativa la carga cognitiva tanto para los ciudadanos como para los operadores jurídicos al intentar identificar las normas vigentes. Ello produce una erosión de la certeza y de la previsibilidad jurídicas, que tensiona el principio *ignorantia legis non excusat*, el cual presupone la posibilidad de contar, al menos, con un conocimiento razonable del Derecho. Este conocimiento exige dos condiciones inseparables: un acceso efectivo a los documentos normativos y un acceso cognitivo básico a su contenido. Sin embargo, la proliferación normativa – o más bien su percepción subjetiva— el deterioro de la técnica legislativa, el uso de leyes ómnibus y la superposición de niveles regulatorios elevan los costes de orientación y comprensión, generando desigualdades en el acceso al conocimiento jurídico y asimetrías informativas entre actores dotados de distintos recursos técnicos y cognitivos.

La referencia a la percepción del crecimiento normativo como elemento del fenómeno no introduce un criterio psicológico ni meramente subjetivo. Dicha percepción opera como un indicador

epistémico de transformaciones estructurales del sistema jurídico y emerge cuando la acumulación normativa supera determinados umbrales funcionales, haciendo visibles sus efectos sobre la inteligibilidad del ordenamiento, la estabilidad de las expectativas y la capacidad de los destinatarios para identificar el Derecho aplicable.

En definitiva, la concurrencia —no necesariamente acumulativa— de los presupuestos identificados justifica su conceptualización como un fenómeno autónomo y jurídicamente relevante, que se define como la percepción fundada de un crecimiento desproporcionado del número de normas dentro de un sistema jurídico, en contextos caracterizados por una diversidad de fuentes (DF) y/o constantes modificaciones (CM) y/o predominio de enunciados complejos (EC), de modo que se producen efectos sistémicos relevantes que comprometen la comprensión y el conocimiento del Derecho. Ello evidencia que este fenómeno no se agota en un incremento cuantitativo de disposiciones ni puede explicarse adecuadamente mediante categorías jurídicas preexistentes sin incurrir en pérdidas analíticas significativas. Por ello, su formulación como concepto independiente se presenta como una herramienta teórica necesaria para comprender y evaluar críticamente el funcionamiento contemporáneo de los sistemas jurídicos.

Anexo 1

Structured interview 1

Thank you for participating!
All responses are confidential and will be used for research purposes only.

I. About yourself

1. Have you studied law?

- Yes
- No

2. What is your Age?

- 18-25 - 26-35 - 36-45 - 46-60 - 61-75 - +76

3. Which legal system do you belong to?

- Anglo-Saxon -Continental -No response

II. About HYPERTROPHY

1. What do you understand by HYPERTROPHY in everyday life? (Multiple choices allowed)

- Excess of riches of the ruling social minority
- Excess of consumption of primary goods
- Excess of leisure time in middle-class life
- Abnormal dimension of a body's organ
- Abnormal dimension of an administrative body
- A situation that goes beyond control

2. What do you understand by HYPERTROPHY in the legal context? (Multiple choices allowed)

- Excess of legal norms
- Contradiction of norms
- Repetition of norms
- Many diverse authorities enacting legal norms.
- Many diverse authorities applying the legal norms enacted by others.
- Many steps for getting a solution to a situation/problem.
- Lack of clarity in legal norms
- Lack of certainty about what the law in force is
- Ineffective regulations
- Rapid changes in regulation
- Unnecessary change in regulations.
- Change in regulation not well-publicized.
- Other (Specify)

3. Do you think that contemporary society suffers from hypertrophy in the legal context?

- Yes
- No

4. Do you believe that hypertrophy is a significant issue in contemporary legal discourse?

- Yes
- No

5. Provided you consider hypertrophy in the legal context a problem, which measures, if any, would you suggest to cope with it effectively?

*"Thank you for participating.
Have a wonderful day."*

Structured interview 2

*Thank you for participating!
All responses are confidential and will be used for research purposes only.*

I. About yourself

1. Have you studied law?

- Yes
- No

2. What is your Age?

- 18-25 - 26-35 - 36-45 - 46-60 - 61-75 - +76

3. Which legal system do you belong to?

- Anglo-Saxon
- Continental
- No response

II. About excess in legal norms

1. Do you think that contemporary society suffers from an excess in legal norms?

- Yes
- No

2. Do you believe that excess in legal norms affects negatively everyday life?

- Yes
- No

3. How do you perceive the excess of legal norms in everyday life? (Multiple choices allowed)

- Excess of expected number of legal norms
- Contradiction of norms
- Repetition of norms
- Many diverse authorities enacting legal norms.
- Many diverse administrative bodies
- Many steps for getting a solution to a situation/problem
- Ineffective regulations
- Rapid changes in regulation
- Unnecessary changes in regulations.
- Other (Specify)

4. Do you believe that the excess of legal norms is a problem? Which measures, if any, would you suggest to cope with it effectively?

"Thank you for participating.
Have a wonderful day."

Referencias Bibliográficas

Albanese, Paola Maria, et al. "Overview of EU Building Envelope Energy Requirement for Climate Neutrality." *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2024. Consultado el 23 de septiembre de 2024. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032124004386?via%3Dihub>.

Alchourrón, Carlos E., y Eugenio Bulygin. *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. 1.^a reimp. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1975.

Alexy, Robert, y Aleksander Peczenik. "The Concept of Coherence and Its Significance for Discursive Rationality." *Ratio Juris* 3, núm. 1 bis (marzo 1990): 130–47.

Allen, Judith, et al. *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2004.

Allen, Ronald J. "Reflexions on Complexity, Evidence, and Law." *Ratio Juris* 38, no. 2 (2025): 72–93.

Arbaci, Sonia. *Paradoxes of Segregation: Housing Systems, Welfare Regimes and Ethnic Residential Change in Southern European Cities*. Hoboken: Wiley, 2019.

Atienza, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.

Barberis, Mauro. *Hayek e il diritto: precauzioni per l'uso*. *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, no. 4 (1987): 511–544.

———. *Diritto e legislazione. Rileggendo Leoni*. *Rivista internazionale di filosofia del diritto* (1996): 231–255.

———. “Blue State. Leoni e l’anarco-capitalismo populista. (2026). *Il Politico*, 264(s1), 91-104. <https://doi.org/10.4081/ilpolitico.2026.1149>.

———. *Leoni, o dei difetti della legislazione. Ragon pratica 10 (1998): 137–150*.

Bar-Siman-Tov, Ittai, ed. *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Legisprudence Library 8. Cham: Springer, 2021. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2>.

Beissel, Simone. “Luxembourg. Les moyens de l’action administrative. L’amélioration des relations entre l’administration et les administrés.” En *Annuaire Européen d’Administration Publique II*, 609–12. París: Éditions du CNRS, 1980.

Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Torino: Einaudi, 1991.

Bobbio, Norberto. *Teoria generale del diritto*. Turín: G. Giappichelli Editori, 1993.

Brennan, Andrew. “Necessary and Sufficient Conditions.” En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2024 Edition), editado por Edward N. Zalta y Uri Nodelman. Consultado el 23 de septiembre de 2024. <https://plato.stanford.edu/archives/sum2024/entries/necessary-sufficient/>.

Brigaglia, Marco. *Potere. Una rilettura di Michel Foucault*. Colección *Ultima ratio. Filosofia dir.penale. Studi*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019.

Brożek, Bartosz. “Sobre tû-tû.” *Revus* 27 (2015). Consultado el 8 de marzo de 2023. <http://journals.openedition.org/revus/3428>. <https://doi.org/10.4000/revus.3428>.

Bryman, Alan. *Social Research Methods*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Calderón Calderón, Basilio. “Entre la hipertrofia normativa y la des-ordenación del territorio: una aproximación a los fundamentos históricos de la ordenación del espacio turístico en España.” *Terra Nueva Etapa* 17, no. 26 (2001): 11–41. Universidad Central de Venezuela. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72102602>. Consultado el 17 de septiembre de 2025.

Canale, Damiano. *Conflitti pratici: Quando il diritto diventa immorale*. Bari–Roma: Editori Laterza, 2017.

Caracciolo La Grotteria, Vincenza. “Verificazione e consulenza tecnica nel processo amministrativo. Nota a Cons. Stato 24 marzo 2023, n. 3025.” *Giustizia Insieme*, 21 de junio de 2023. <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2814-verificazione-e-consulenza-tecnica-nel-processo-amministrativo-nota-a-cons-stato-24-marzo-2023-n-3025>. Consultado el 24 de septiembre de 2025.

Cardozo Brum, Myriam. “Las ciencias sociales y el problema de la complejidad.” *Argumentos UAM-X*, Nueva época 24, núm. 67 (septiembre–diciembre 2011). Consultado el 11 de septiembre de 2023. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000300002.

Carmona Tamayo, Edilberto, et al. “¿Qué leyes deben aprobarse durante 2020 en Cuba?” *Cubadebate*, 16 de enero de 2020. Consultado el 25 de abril de 2023. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/16/que-leyes-deben-aprobarse-durante-2020-en-cuba-infografias-y-video/>.

Carnelutti, Francesco. *Discorsi intorno al diritto*. Padua: CEDAM Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1953.

Chiappetta, Andrea. “Less Regulation for Better Regulation: Ipertrofia normativa e pressappochismo linguistico ai tempi della pandemia da Covid-19.” *Forum di Quaderni Costituzionali* 2 (2020). Publicado el 15 de junio de 2020. Consultado el 17 de septiembre de 2025. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/45-Chiappetta-FQC-2-20.pdf>

Chiassoni, Pierluigi. *Introducción a la argumentación constitucional*. Madrid–Lima: Palestra Europa, 2024.

_____. *Técnicas de interpretación jurídica: Breviario para juristas*. Traducido por Pau Luque Sánchez y Maribel Narváez Mora. Madrid–Barcelona–Buenos Aires: Marcial Pons, 2011.

Comanducci, Paolo. “La indeterminación del derecho: una cuestión de grado.” *Analisi e diritto* 22, no. 1 (2022): 97–107.

Correia, Fernando Alves. *Manual de Direito do Urbanismo*. Vol. I, 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2006.

Costa Agarez, Ricardo. *A Habitação Apoiada em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.

Costa Agarez, Ricardo, et al. *Habitação: Cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918–2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018.

Crawford, Lisa Burton. “The Problem of Complex Legislation.” *Legal Theory*, 2024: 1–21. <https://doi.org/10.1017/S135232522400003X>.

Cubeddu, Raimondo, y Pier Giuseppe Monateri. *I signori del diritto. Il potere più irresponsabile*. Prefazione di Nicolò Zanon. Torino: IBL Libri, 2025.

De Pasquale, Patrizia, y Aldo Ligustro, coords. *La gestione delle emergenze nel diritto dell’unione e nel diritto internazionale: Emergenza energetica, ambientale e bellica*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2024. Consultado el 19 de octubre de 2024. <https://www.iris.unina.it/retrieve/27eae0d-dffd-49d8-943e-05dc2279c5e9/PDP%20AL%20completo.pdf>.

Debbasch, Charles, dir. *L’inflation législative et réglementaire en Europe*. París: CNRS Éditions, 1986.

Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

Fuertes López, Mercedes. “Out of the Box.” *esPublicoBlog*, 18 de enero de 2019. Consultado el 17 de septiembre de 2025. <https://www.administracionpublica.com/out-of-the-box/>.

Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Gaeta, Luca, Luigi Mazza, y Umberto Gianin Rivolin. *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Novara: De Agostini Scuola SpA, 2013.

Galiana Saura, Ángeles. *La legislación en el Estado de Derecho*. Madrid: Dykinson, 2003.

García de Enterría, Eduardo. “Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas.” *Revista de Administración Pública* 151 (2000): 574–77. Consultado el 13 de abril de 2023. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36004silvia-del-saz-rap-151.pdf>.

Gluck, Abbe R. “Unorthodox Lawmaking and Legislative Complexity in American Statutory Interpretation.” En *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, editado por Ittai Bar-Siman-Tov, 194–225. Cham: Springer, 2021.

Greco, Antonio. “La semplificazione nell’ordinamento democratico.” *Federalismi.it*, n. 13 (2009).

Guastini, Riccardo. “Contribución a la teoría del ordenamiento jurídico.” En *El realismo jurídico genovés*, editado por Jordi Ferrer Beltrán y Giovanni B. Ratti. Madrid–Barcelona–Buenos Aires: Marcial Pons, 2011.

_____. *Interpretare e argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

_____. *L’interpretazione dei documenti normativi*. Milano: Giuffrè, 2004.

_____. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè, 1998.

Gutiérrez Escalante, Armando. “Metáfora y construcción social.” *Athenea Digital* 19, núm. 1 (marzo 2019): e2049. Consultado el 11 de septiembre de 2023. https://www.researchgate.net/publication/331397766_Metafora_y_construccion_social.

Hayek, Friedrich A. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

Ichikawa, Jonathan Jenkins, y Matthias Steup. “The Analysis of Knowledge.” En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2021 Edition), editado por Edward N. Zalta y Uri Nodelman, §1. Consultado el 26 de septiembre de 2025. <https://plato.stanford.edu/entries/knowledge-analysis/#TrutCond>.

Ichino, Pietro. *Il lavoro e il mercato: Per un diritto del lavoro maggiorenne*. Milano: Mondadori, 1996.

Jiménez Zapata, Iván Andrés. “La fisioterapia y la optimización de la hipertrofia muscular.” *Revista Neuronum* 10, núm. 1 (enero–junio 2024).

Jo, J., et al. “Hypertrophy and/or Hyperplasia: Dynamics of Adipose Tissue Growth.” *PLoS Computational Biology* 5, núm. 3 (marzo 2009): e1000324.

Jo, Junghyo, et al. “Hypertrophy-Driven Adipocyte Death Overwhelms Recruitment under Prolonged Weight Gain.” *Biophysical Journal* 99 (diciembre 2010): 3535–44.

Kemeny, Jim. “Corporatism and Housing Regimes.” *Housing, Theory and Society* 23, núm. 1 (2006): 1–18.

Krutz, Glen S. “Omnibus Legislating in the U.S. Congress.” En *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, editado por Ittai Bar-Siman-Tov, 35–51. Cham: Springer, 2021.

Kristan, Andrej. *Derecho y otros enigmas*. Madrid: Marcial Pons, 2017.

Kvale, Steinar, y Svend Brinkmann. *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 3rd ed. Los Angeles: Sage, 2015.

Labriola, Renato. *Discrezionalità tecnica e poteri del giudice amministrativo*. Colección *Officina del diritto*. Milán: Giuffrè Francis Lefebvre, 2020. Extracto. Disponible en: https://shopagenzie.giuffre.it/media/estratti/ESTRATTO_024210219.pdf. Consultado el 24 de septiembre de 2025.

Lazzaro, Giorgio. *Entropia della legge*. Torino: G. Giappichelli, 1985.

Leoni, Bruno. *La libertà e la legge*. Introducción de R. Cubeddu. Macerata: Liberilibri, 1995.

Lifante Vidal, Isabel. “Ignorancia de la ley y seguridad jurídica.” *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n.º 18 (2015): 16-33. Consultado el 25 de agosto de 2025. https://rua.ua.es/bitstream/10045/58434/1/2015_Lifante_Teoria-y-Derecho.pdf.

Lifante Vidal, Isabel. “Seguridad jurídica y previsibilidad.” *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho* 36 (2013): 85–105. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://doxa.ua.es/article/view/2013-n36-seguridad-juridica-y-previsibilidad>

Lizacano Fernández, Emmánuel. “La metáfora como analizador social.” *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 2 (1999): 29–60. Consultado en Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=199628>.

Lowe, Stuart G., Beverley A. Searle, y Susan J. Smith. *From Housing Wealth to Mortgage Debt: The Emergence of Britain's Asset-Shaped Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Mackie, J. L. “Causes and Conditions.” *American Philosophical Quarterly* 2, núm. 4 (octubre 1965): 245–64.

Malpass, Peter. *The Wobbly Pillar? Housing and the British Postwar Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Manning, Bayless. “Hyperlexis: Our National Disease.” *Northwestern University Law Review* 71, núm. 6 (1977): 767–82.

Marcilla Córdoba, Gema. *Racionalidad legislativa: Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

———. “Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa.” Consultado el 19 de julio de 2023. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/2158/2302>.

Marinese, Vito. *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel: Étude sur les qualités de la loi*. Tesis doctoral, Université Paris-X Nanterre, 2007.

Martínez Zorrilla, David. *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*. Marcial Pons, Madrid, 2007.

———. *Metodología jurídica y argumentación*. Marcial Pons, Madrid, 2010.

Mendonca, Daniel. *Compendio de una teoría analítica del Derecho: Alchourrón y Bulygin en sus textos*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

Molano Rojas, Gilberto Andrés, y Juan Guillermo Moncada Solórzano. “Exceso, contradicciones y dispersión regulatoria en Colombia.” En *Calidad institucional: fundamento del desarrollo económico y el progreso social*, editado por A. M. R., 35–58. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2018.

Moreso, Josep-Joan. “Sobre la generalidad de las leyes: Liborio Hierro y Francisco Laporta.” *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, edición especial núm. extra 39 (2017): 179–185. Consultado el 25 de octubre de 2023. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/sobre-la-generalidad-de-las-leyes-liborio-hierro-y-francisco-laporta-876726/>.

Natalini, Alessandro, y Giulia Tiberi. *La tela di Penelope: Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*. Bolonia: Il Mulino, 2010.

Núñez Vaquero, Álvaro. “Análisis crítico de algunas definiciones comunes del concepto de *soft law*.” *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 59 (2025): 377–403. <https://doi.org/10.30827/acfs.v59i.31479>.

Olivito, Elisa. “Il diritto costituzionale all’abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali.” *Politica del diritto* 47, no. 3 (2016): 337–422. <https://doi.org/10.1437/84904>.

Paulson, Stanley L. *La filosofía del derecho di Gustav Radbruch*. Traducido al italiano por Alessio Sardo. Milán–Udine: Mimesis Edizioni, 2023.

Pisanò, Attilio. *Crisi della legge e litigation strategy*. Milano: Giuffrè, 2016.

Popelier, Patricia. “The Practice of Omnibus Laws in Belgium: An Empirical Test.” En *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, editado por Ittai Bar-Siman-Tov, 282–313. Cham: Springer, 2021.

Quadros, Fausto de. “Princípios fundamentais de direito constitucional e de direito administrativo em matéria de direito do urbanismo.” En *Direito do Urbanismo*, 270–99. Lisboa: INA, 1989.

Raiteri, Monica. “Decisione giuridica e legittimazione.” En *Comprendere la sociologia del diritto. Concetti e temi*, editado por Rosalba Altopiedi et al., 115–32. Roma: Carocci, 2022.

Ratti, Giovanni Battista. “Contrafácticos y juicios causales.” *Diritto e questioni pubbliche*, no. 12 (2012). https://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2012_n12/stu_08-Ratti.pdf

_____. *Studi sulla logica del diritto e della scienza giuridica*. Madrid: Marcial Pons, 2013.

Reiss, Julian, y Jan Sprenger. “Scientific Objectivity” En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición de invierno de 2020, editado por Edward N. Zalta. Stanford, CA: Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2020. Consultado el 21 de enero de 2026. <https://plato.stanford.edu/entries/scientific-objectivity/>

Rodríguez Zoya, Leonardo G., y Julio Leónidas Aguirre. “Teorías de la complejidad y ciencias sociales: Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas.” *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 30 (2011.2).

Ross, Alf. *Direttive e norme*. Milano: Edizioni di Comunità, 1978.

_____. “Tû-tû.” Traducido al español por Genaro R. Carrió. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Santaolalla López, Fernando. “Dos normas injustamente olvidadas: texto articulado y Reglamento ejecutivo.” *Revista General de Derecho Constitucional* 25 (2017). Resumen en Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6166103>.

Sardo, Alessio. “Contract, Property, and the Market: Regulating Short-Term Rentals in Comparative Perspective.” *European Review of Contract Law* 21, no. 3 (2025): 211–240.

_____. “Eugen Ehrlich, Alf Ross, H.L.A. Hart.” En *Eugen Ehrlich. Due saggi sulla questione sociale. Un dialogo su Eugen Ehrlich. Società, potere, diritto*, editado por Giorgio Ridolfi, 97–135. Pisa: ETS, 2021.

_____. *In the Mood for Meaning. Considerazioni sulla teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*. Diritto e questioni pubbliche (2013): 239–260.

_____. “La forza degli imperativi.” *Materiali per una storia della cultura giuridica* 2 (2016): 339–370. Bologna: Società editrice il Mulino.

_____. “Let’s Talk About Antinomies: Normative Systems Reloaded.” *Revus*, 2018. <http://journals.openedition.org/revus/4089>.

Schauer, Frederick. “Analogy in the Supreme Court: Lozman v City of Riviera Beach, Florida.” *The Supreme Court Review* 2013, núm. 1 (enero 2014): 405–32.

Schiano di Pepe, Lorenzo. “Obblighi e obiettivi ambientali dell’Unione Europea e loro influenza sullo sviluppo di una politica energetica comune: Stato dell’arte e prospettive future.”

Senigaglia, Cristina. *Razionalità e politica: Fondamenti della riflessione di Hegel e di Weber sulla burocrazia*. Milán: Franco Angeli, 1996.

Shimizu, Ippei, et al. “Physiological and Pathological Cardiac Hypertrophy.” *Journal of Molecular and Cellular Cardiology* 97 (2016): 245–62. <http://dx.doi.org/10.1016/j.yjmcc.2016.06.001>. QUITAR

Sohoni, Mila. “The Idea of ‘Too Much Law’.” *Fordham Law Review* 80 (2012): 1585–.

Tarello, Giovanni. *Cultura giuridica e politica del diritto*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1988.

_____. *La interpretación de la ley*. Traducido por Diego Dei Vecchi. Lima: Palestra Editores, 2013.

_____. *L'interpretazione della legge*. Milano: Giuffrè, 1980.

_____. “Sul problema della crisi del diritto.” Torino: G. Giappichelli Editore, 1957.

Tira, Maurizio, Erwin van der Krabben, y Bruno Zanon. “Land Management for Urban Dynamics: Innovative Methods and Practices in a Changing Europe.” Rímìni: Casa Editrice, 2011.

Tobia, Kevin. “Experimental Jurisprudence.” *University of Chicago Law Review* 89, núm. 3 (mayo 2022): 735–802.

Torregiani, Stefano. “La circolazione dei dati secondo l’ordinamento giuridico europeo: Il rischio dell’ipertrofia normativa.” *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, núm. 1 (2021). <https://doi.org/10.32091/RIID0021>.

Tuzet, Giovanni. “Legal Systems and Complexity: A Comment on Allen.” *Ratio Juris* 38, no. 2 (2025): 94–107.

Von Wright, Georg Henrik. *A Treatise on Induction and Probability*. Vol. 7 de *Philosophy of Logic and Mathematics*. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group, 2000 (publicado originalmente en 1951).

Weber, Max. *Economia e società*. Vol. I. Milán: Edizioni di Comunità, 1986.

Williams, Bernard. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Londres–Nueva York: Routledge, 2006 (1.ª ed. Fontana Press, 1985).

Xanthaki, Helen. “The ‘One In, One Out’ Principle: A Real Better Lawmaking Tool?” 2023.

Zavadivker, María Natalia. “La metáfora como recurso epistémico.” *Revista de Filosofía A Parte Rei* 40 (julio 2005). Consultado el 10 de septiembre de 2023. <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/zava40.pdf>.

Zorzetto, Silvia. “La legge nel tempo: Un’analisi teorica a partire dalla Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.” *Civilistica.com* 5, núm. 1 (2016): 1–35.

———. “La norma speciale: Una nozione ingannevole.” Pisa: Edizioni ETS, 2010.

———. “Repetita iuvant? Sulle ridondanze nel diritto.” Milán: Giuffrè, 2016.

Zwiersykowski, Piotr. “L’inflation législative – Quelques repères méthodologiques sur l’exemple de la législation polonaise.” *Revue internationale de droit comparé* 57, núm. 3 (2005): 735–65. <https://doi.org/10.3406/ridc.2005.19374>.

Fuentes legales

Agenzia per l’Italia Digitale. *Linee guida sull’accessibilità degli strumenti informatici*. 2024. Consultado el 1 de septiembre de 2025. <https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita>.

Boletín Oficial del Estado. *Códigos electrónicos*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.boe.es/codigos>.

———. *Suplemento en catalán del BOE*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.boe.es/catalan>.

Camera dei deputati. “D.L. 133/2014: Sblocca Italia (síntesis de materias).” Última modificación en la XVII Legislatura. https://www.camera.it/leg17/465?tema=dl_133_2014.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Consultada el 25 de diciembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>.

Carta Social Europea Revisada. Consultada el 25 de diciembre de 2025. <https://rm.coe.int/168047e013>.

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. *Carta de Ginebra de Naciones Unidas sobre Vivienda Sostenible*. Consultada el 21 de septiembre de 2025. https://unece.org/DAM/hlm/charter/Language_versions/SPA_Geneva_UN_Charter.pdf.

Comité Económico y Social Europeo. *Dictamen sobre «El impacto de la subsidiariedad y de la sobrerregulación en la economía y el empleo» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia austriaca)*. 2018. Consultado el 12 de septiembre de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE1595>.

Comune di Villanova d’Asti. *Geoportale comunale*. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://geoportale.sportellounicodigitale.it/GisMaster/GisMaster/VisualDesc.aspx?IdCliente=005118>.

———. *Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale Comunale. Variante n.º 2/2010 (Progetto definitivo, conforme a la L.R. 1/2007). Art. 1 – Applicazione del P.R.G.C.*. Consultado el 23 de septiembre de 2025. https://www.comune.villanova.at.it/s3prod/uploads/ckeditor/attachments/4/2/8/1/4/Norme_Tecniche_e_Attuazione_Allegati_B-N.pdf.

Constitución de la República Portuguesa. VII Revisión Constitucional [2005]. Consultada el 14 de diciembre de 2023. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art63>.

Cuba. *Código Penal*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria, n.º 93, 1.º de septiembre de 2022. Promulgado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 15 de mayo de 2022. https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-o93_0_0.pdf

Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Consultada el 25 de diciembre de 2023. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Decreto-Ley n.º 68/2019, de 22 de mayo, de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal.

Decreto-Ley n.º 10/2024, de 8 de enero, de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal. Consultado el 25 de diciembre de 2023. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-2024-836222484>.

Decreto-Ley n.º 555/99, de 16 de diciembre (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – RJUE). Consultado el 10 de agosto de 2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/555-1999-655682>.

Diário da República. *Decreto-Lei n.º 83/2018, de 19 de outubro*. Consultado el 1 de septiembre de 2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/83-2018-116734769>.

Directrices de 2018 de la Organización Mundial de la Salud sobre vivienda y salud. Consultadas el 25 de diciembre de 2023. <https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-CED-PHE-18.10>.

España. *Código Civil*. Art. 6.1. Boletín Oficial del Estado. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>.

———. *Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público*. BOE n.º 227, 19 de septiembre de 2018. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12699>.

Italia. *Codice penale*. Art. 5, “Ignoranza della legge penale.” *Gazzetta Ufficiale*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.codiceRedazionale=030U1398&art.dataPubblicazioneGazzetta=1930-10-26&art.flagTipoArticolo=1&art.idArticolo=5&art.idGruppo=1&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.progressivo=0&art.versione=2.

———. *Constitución de la República Italiana*. Senado de la República. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>.

———. *Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*. *Gazzetta Ufficiale* n. 45, 24 febbraio 2004. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22:42>.

———. *Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28. Attuazione della direttiva 2009/28/CE...* *Gazzetta Ufficiale* n. 71, 28 marzo 2011. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-03-03:28>.

———. *Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Codice del consumo*. Consultado el 19 de agosto de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-09-06:206!vig=>.

———. *Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 106. Attuazione della direttiva (UE) 2016/2102...* *Gazzetta Ufficiale* n. 210, 11 septiembre 2018. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/09/11/18G00133/sg>.

———. *Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Codice del processo amministrativo*. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-07-02;104>.

———. *Decreto legislativo 8 de noviembre de 2021, n. 199 (attuazione RED II)*. Normattiva. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2021-11-08;199=>.

———. *Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (“Sblocca Italia”)*. *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n.º 212, 12 de septiembre de 2014. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/09/12/14G00149/s>.

———. *Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69... (PNRR)*. Consultado el 19 de agosto de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-06-13;69!vig=>.

———. *Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico dell'Edilizia)*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/eli/stato/DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA/2001/06/06/380/CONSOLIDATED>.

———. *Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Estatuto especial del Trentino-Alto Adigio)*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1972-08-31;670!vig=>.

———. *Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131. Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro*. Consultado el 19 de agosto de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.repubblica:1986-04-26;131!vig=>.

———. *Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)*. Consultado el 19 de agosto de 2025. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;208!vig=>.

———. *Legge 11 novembre 2014, n. 164 (di conversione del D.L. 133/2014). Gazzetta Ufficiale, suplemento n.º 261, 11 de noviembre de 2014*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/11/11/14A08767/sg>.

———. *MASE – Decreto 21 giugno 2024 (disciplinas de “áreas idóneas” para FER)*. *Gazzetta Ufficiale*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/07/02/24A03360/SG>.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Consultados el 25 de diciembre de 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento general de protección de datos)*. 27 de abril de 2016. *DOUE L 119/1*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

———. *Reglamento (UE) 2022/2065 (Ley de Servicios Digitales)*. 19 de octubre de 2022. *DOUE L 277/1*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.

Pilar Europeo de Derechos Sociales. Consultado el 25 de diciembre de 2023. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=es>.

Portugal. *Código Civil*. Art. 6.º. *Diário da República*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075-49753275>.

———. *Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro (“Mais Habitação”)*. *Diário da República Eletrónico*. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/56-2023-222477692>.

Presidência da República Portuguesa. “Presidente da República promulga dois Decretos da Assembleia da República e veta um terceiro Decreto (Decreto n.º 81/XV – Habitação).” 21 de agosto de 2023. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2023/08/presidente-da-republica-promulga-dois-decretos-da-assembleia-da-republica-e-veta-um-terceiro-decreto/>.

Reglamento General de las Edificaciones Urbanas. Consultado el 30 de junio de 2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1951-120610500>.

Resolución del Consejo de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de mayo. Consultada el 25 de diciembre de 2023. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>.

Resolución del Parlamento Europeo del 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)). Consultada el 25 de diciembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0020&from=EN>.

République française. *Légifrance. Traduction du Code civil en anglais*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

Senato della Repubblica. *Costituzione della Repubblica Italiana in braille*. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://www.parlamento.it/documenti/repository/relazioni/libreria/brailleweb.pdf>.

———. *Costituzione della Repubblica Italiana. Traduzioni in lingue straniere*. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://www.senato.it/relazioni-con-i-cittadini/pubblicazioni-del-senato/indice-per-collana/costituzione-e-regolamento>.

Unión Europea. *Directiva (UE) 2016/2102... sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones móviles*. DOUE L 327, 2 de diciembre de 2016. Consultada el 12 de agosto de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2102>.

———. *Directiva (UE) 2019/882... sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios*. DOUE L 151, 7 de junio de 2019. Consultada el 12 de agosto de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882>.

———. *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 202/01)*. DOUE, 7 de junio de 2016. Consultado el 28 de septiembre de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>.

World Wide Web Consortium (W3C). *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1*. 5 de junio de 2018. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>.

Jurisprudencia

Italia. TAR Campania, Sezione II (Salerno). *Sentenza n. 73 del 3 gennaio 2024, Assunta Leone vs Comune di Pisciotta e Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino*. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://lexambiente.it/index.php/materie/beni-ambientali/giurisprudenza-amministrativa-tar73/beni-ambientali-installazione-di-impianti-fotovoltaici-sugli-edifici>.

Portugal. Supremo Tribunal Administrativo. *Acuerdo de 22 de noviembre de 2006, proceso n.º 0424/06*. Consultado el 23 de febrero de 2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0424-2006-83240075>.

———. *Acuerdo de 14 de febrero de 2008, proceso n.º 0936/06*. Consultado el 23 de febrero de 2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0936-2006-83240075>.

———. *Acuerdo de 9 de enero de 2020, proceso n.º 01846/17.6BEPRT*. Consultado el 23 de febrero de 2024.

———. *Acuerdo de 13 de abril de 2023, proceso n.º 047/22.6BELLE*. Consultado el 23 de febrero de 2024.
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/65b2f71bc55f6c478025899d00514f53>.

———. *Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, proceso n.º 016/23.9BELSB*. Consultado el 23 de febrero de 2024.
<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e3b6a6eb6c7c3a4a80258a33004f6cc8>.

Portugal. Supremo Tribunal de Justicia. *Acuerdo de 21 de mayo de 2009, proceso n.º 08B1356*. Consultado el 23 de febrero de 2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/08b1356-2009-89519575>.

Portugal. Tribunal Constitucional. *Acuerdo n.º 130/1992, de 1 de abril de 1992, proceso n.º 104/90 (Rel. Cons. Alves Correia)*. Consultado el 23 de diciembre de 2023. <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920130.html>.

Portugal. Tribunal de Apelación de Lisboa. *Acuerdo de 8 de mayo de 2012, proceso n.º 7802-10.8T2SNT.LI-7*. Consultado el 23 de febrero de 2024. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/7802-2012-98875775>.

Recursos digitales

Agenzia per l'Italia Digitale. *Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*. 2024. Consultado el 1 de septiembre de 2025. <https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita>.

Camera dei deputati. “D.L. 133/2014: Sblocca Italia.” Ficha temática y Dossier D14133C. Consultado el 5 de septiembre de 2025. https://www.camera.it/leg17/465?tema=dl_133_2014; <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/D14133c.htm>.

Comune di Quiliano. *Comunicato stampa n. 33. Costituzione della Repubblica*. Quiliano, 11 aprile 2024. Consultado el 26 de septiembre de 2025. <https://comune.quiliano.sv.it/index.php/news/comunicati-stampa/965-costituzione-della-repubblica>.

Comisión Europea. *Accessibility Statement*. European Commission. Consultado el 25 de agosto de 2025. https://commission.europa.eu/accessibility-statement_en.

———. “Órganos de resolución extrajudicial de litigios en virtud de la Ley de Servicios Digitales (DSA).” Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/dsa-out-court-dispute-settlement>.

Corte costituzionale. *Le sentenze in 3 minuti* (minipodcast). Consultado el 25 de agosto de 2025. https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/rapporti_cittadini/mini-podcast.do.

———. *Portale istituzionale – accessibilità e multimedia*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.cortecostituzionale.it>.

Diário da República Eletrónico. *Análise Jurídica – Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro*. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/56-2023-222477692>.

———. *Declaração de acessibilidade*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://dre.pt>.

DirittoConsenso. “Le prove nel processo amministrativo.” 9 de mayo de 2023. Consultado el 24 de septiembre de 2025. <https://www.dirittoconsenso.it/2023/05/09/le-prove-nel-processo-amministrativo/>.

Europeana. *Accessibility Policy*. Europeana.eu. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://www.europeana.eu/en/rights/accessibility-policy>.

Filippi, Silvia. “Gli ancora incerti contorni dell’omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge.” *Giurcost – Consulta Online*, 2023. <https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/filippi2.pdf>.

Gaceta Oficial de la República. *Ley de Atención a las Quejas y Peticiones*. *Cubadebate*, 13 de diciembre de 2024. Consultado el 3 de enero de 2025. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/12/13/gaceta-oficial-publica-ley-de-atencion-a-las-quejas-y-peticiones/>.

“La perizia nella giustizia amministrativa.” *April Academy*, 2024. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://www.aprilacademy.it/wp-content/uploads/2024/05/la-perizia-nel-giudizio-amministrativo.pdf>.

Normattiva – *il portale della legge vigente*. Consultado el 1 de septiembre de 2025. <https://www.normattiva.it>.

Online Etymology Dictionary. “Hypertrophy.” Consultado el 25 de marzo de 2025. <https://www.etymonline.com/word/hypertrophy>.

———. “Excess.” Consultado el 5 de febrero de 2026. <https://www.etymonline.com/word/excess>

Openpolis. “Perché i decreti-legge omnibus sono un problema.” Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://www.openpolis.it/perche-i-decreti-legge-omnibus-sono-un-problema/>.

Presidência da República. “O Presidente devolveu, sem promulgação, o Decreto n.º 81/XV que aprova medidas no âmbito da habitação.” Mensagem de veto, 21 de agosto de 2023. Consultado el 5 de septiembre de 2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/56-2023-222477692>.

Portugal. Ministério da Justiça. *Livro de Estilo*. Versão 3.0. Lisboa: Justiça.gov.pt, 2023. Consultado el 26 de septiembre de 2025. https://justica.gov.pt/Portals/9/Livro_de_Estilo_PDJ_3.pdf.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Consultado el 17 de marzo de 2023. <https://dle.rae.es/hipertrofia?m=form>. Consultado el 18 de octubre de 2023. <https://dle.rae.es/crisis>.

République française. *Légifrance. Traduction du Code civil en anglais*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr>.

The National Archives (Reino Unido). *Legislation.gov.uk Accessibility Statement*. Consultado el 20 de agosto de 2025. <https://www.legislation.gov.uk/help/accessibility>.

Treccani. *Vocabolario on line*. Consultado el 18 de octubre de 2023. <https://www.treccani.it/vocabolario/crisi/>.

Unión Europea. *Accessibility Statement*. European Union (portal oficial). Consultado el 25 de agosto de 2025. https://european-union.europa.eu/accessibility-statement_en.

———. *EUR-Lex. Access to European Union Law*. Consultado el 25 de agosto de 2025. <https://eur-lex.europa.eu>.

“Verificazione e consulenza tecnica nel processo amministrativo: nota a Cons. Stato 24 marzo 2023, n. 3025.” *Giustizia Insieme*. Consultado el 23 de septiembre de 2025. <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/2814-verificazione-e-consulenza-tecnica-nel-processo-amministrativo-nota-a-cons-stato-24-marzo-2023-n-3025>.

Wikipedia. S. v. “Inflación monetaria.” Última modificación en julio de 2025. Consultado el 9 de septiembre de 2025. https://es.wikipedia.org/wiki/Inflaci%C3%B3n_monetaria.

———. “Entrevista estructurada.” *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Última modificación: s. f. Consultado el 20 de enero de 2026. https://es.wikipedia.org/wiki/Entrevista_estructurada