

# EL EMPLEO DE LAS NORMAS TÉCNICAS DE ORIGEN PRIVADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR<sup>(\*)</sup>

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

*A la memoria de Felipe Jover*

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO GENERAL: UN EJEMPLO DE TIPO SANCIONADOR CONSTRUIDO MEDIANTE LA REMISIÓN A NORMAS TÉCNICAS PRIVADAS.– II. ¿PUE-  
DEN LOS TIPOS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS REGULARSE A TRAVÉS  
DE NORMAS TÉCNICAS DE ORIGEN PRIVADO?–: 1. Los errores de la Sentencia de la  
Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional  
de 2 de febrero de 2024 (núm. de recurso 852/2021) en la aplicación de los principios  
de reserva de ley y de tipicidad en el ámbito sancionatorio.–2. ¿Respetan las remisiones  
rígidas o estáticas a normas técnicas de origen privado el principio de legalidad en su  
doble vertiente, formal y material? ¿Cuáles son los problemas fácticos y jurídicos de este  
tipo de remisiones? 3. ¿Qué sucede con los reenvíos flexibles o dinámicos a este tipo de  
normas? ¿Cuáles son los problemas jurídicos de este tipo de remisiones?– III. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este artículo analiza el uso de las normas técnicas de origen privado  
en la construcción de los ilícitos administrativos a través de remisiones efectuadas por  
disposiciones de rango legal o reglamentario. Pretende, en concreto, buscar una respuesta  
a la cuestión de si los reenvíos rígidos o estáticos a este tipo de normas técnicas res-  
petan el principio de legalidad sancionadora en su doble vertiente, formal (o principio de  
reserva de ley) y material (o principio de tipicidad). Este trabajo estudia también cuáles  
son los problemas fácticos y jurídicos de este tipo de remisiones rígidas en el derecho  
administrativo sancionador. El artículo se cierra con algunas reflexiones jurídicas sobre  
el eventual empleo de las remisiones flexibles o dinámicas por el *ius puniendi* estatal.

**Palabras clave:** normas técnicas; reglamentaciones técnicas; organismos de nor-  
malización; sanciones administrativas; remisiones; principio de reserva de ley; principio  
de tipicidad; principio de legalidad.

## THE USE OF TECHNICAL STANDARDS OF PRIVATE ORIGIN IN ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW

**ABSTRACT:** *This article analyses the use of technical rules of private origin in the  
construction of administrative offences by means of references made by legal or regulatory*

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 31/05/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 14/10/2024.

*provisions. Specifically, it aims to find an answer to the question of whether rigid or static references to this type of technical rules respect the principle of legality of penalties in its twofold aspect, formal (or principle of reservation of law) and material (or principle of typicality). This paper also studies the factual and legal problems of this type of rigid referrals in administrative sanctioning law. The article closes with some legal reflections on the possible use of flexible or dynamic referrals by the state ius puniendi.*

*Key words: technical standards; technical regulations; standardisation bodies; administrative sanctions; normative referrals; principle of legal reservation; principle of typicality; principle of legality.*

## **I. PLANTEAMIENTO GENERAL: UN EJEMPLO DE TIPO SANCIONADOR CONSTRUIDO MEDIANTE LA REMISIÓN A NORMAS TÉCNICAS PRIVADAS**

1. Mediante resolución de 9 de octubre de 2020 la Secretaría de Estado de Derechos Sociales impuso a la mercantil Vueling Airlines, S. A., una multa de 90.000 euros y una sanción accesoria de prohibición de acceso a ayudas oficiales en el sector del tráfico aéreo por un período de seis meses.

2. Este acto administrativo traía causa de «una infracción grave de las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad de su página web» (1).

Este comportamiento está tipificado en la letra e) del art. 95.3 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que dice así: «Son infracciones graves: (...) e) El incumplimiento por parte de las personas obligadas de las *normas sobre accesibilidad* de los entornos, instrumentos, equipos y tecnologías, medios de transporte, medios de comunicación y de los productos y servicios a disposición del público, así como los apoyos y medios asistenciales específicos para cada persona, que obstaculice o limite su acceso o utilización regulares por las personas con discapacidad».

Este tipo infractor no está completo en sí mismo, sino que remite a disposiciones externas a él y, más en concreto, a las «normas sobre accesibilidad». Este reenvío es, ciertamente, complejo, puesto que para completarlo es necesario recurrir de manera sucesiva a tres normas con un diferente origen y rango:

A) En primer lugar, a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, cuya disposición adicio-

---

(1) Fundamento de Derecho primero de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 (núm. de recurso 852/2021), ECLI:ES:AN:2024:926.

nal quinta, apartado 5 (en la redacción vigente en el momento de ocurrir los hechos sancionados), tenía el tenor siguiente: «Las páginas de Internet de las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica, sometidas a la obligación establecida en el artículo 2 de la Ley 56/2007, de medidas de impulso de la sociedad de la información, deberán satisfacer a partir del 31 de diciembre de 2008, como mínimo, el *nivel medio de los criterios de accesibilidad* al contenido generalmente reconocidos...».

B) En segundo lugar, este «nivel medio de los criterios de accesibilidad» se determina mediante una norma gubernamental aprobada por el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre: el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. Esta disposición general remite en algunos de sus preceptos (2) a la Norma UNE 139803:2004, rubricada «Aplicaciones informáticas para personas con discapacidad. Requisitos de accesibilidad para contenidos en la web». El apartado 2 de su disposición transitoria única sigue remitiendo a esta norma técnica de origen privado (3), en los términos siguientes: «Las páginas

---

(2) También en su exposición de motivos: «Unos criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de Internet —dice este texto— son los que se recogen, a nivel internacional, en la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (*Web Accessibility Initiative*) del Consorcio Mundial de la Web (*World Wide Web Consortium*), que los ha determinado en forma de pautas comúnmente aceptadas en todas las esferas de internet, como las especificaciones de referencia cuando se trata de hacer que las páginas de Internet sean accesibles a las personas con discapacidad. En función de dichas pautas, la Iniciativa de Accesibilidad a la Web ha determinado tres niveles de accesibilidad: básico, medio y alto, que se conocen como niveles A, AA o doble A y AAA o triple A. Dichas pautas han sido incorporadas en España a través de la Norma UNE 139803:2004, que establece tres niveles de prioridades.

El presente real decreto especifica el grado de accesibilidad aplicable a las páginas de internet de las administraciones públicas, estableciendo como nivel mínimo obligatorio el cumplimiento de las prioridades 1 y 2 de la citada Norma UNE».

(3) Estas normas son especificaciones de carácter técnico (esto es, establecen las características de este tipo que deben revestir los productos y los servicios), elaboradas por los organismos de normalización (siguiendo un procedimiento privado), que fijan las pautas generales de comportamiento para los fabricantes de las distintas categorías de productos y para los prestadores de servicios y que poseen una naturaleza jurídica voluntaria desde una perspectiva jurídica.

Estas normas técnicas de origen privado se diferencian de las reglamentaciones técnicas en que, mediante estos últimos documentos normativos, la Administración regula, siguiendo un procedimiento administrativo, las características técnicas de productos o de servicios de manera obligatoria desde un punto de vista jurídico. La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, define el reglamento técnico como: «La especificación técnica relativa a productos, procesos o instalaciones industriales, establecida con carácter obligatorio a través de una disposición, para su fabricación, comercialización o utilización» (art. 8.4).

Con respecto a la actividad normalizadora en general, y a las normas técnicas en particular, pueden consultarse, por todos, los trabajos siguientes: Álvarez García, (1999, 2010,

de internet de las administraciones públicas o con financiación pública deberán adaptarse a lo dispuesto en el artículo 5 de dicho reglamento, en los siguientes plazos: a) Las páginas nuevas deberán ajustarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 desde la entrada en vigor del real decreto. b) Las páginas existentes deberán adaptarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor. c) Todas las páginas, actualmente existentes o de nueva creación, deberán cumplir la prioridad 2 de la Norma UNE 139803:2004 a partir del 31 de diciembre de 2008. No obstante, este plazo de adaptación y la citada norma técnica de referencia podrán ser modificados a efectos de su actualización mediante orden ministerial conjunta, en los términos establecidos en la disposición final tercera de este real decreto».

C) En tercer lugar, la referida Norma UNE 139803:2004 fue aprobada en el mes de diciembre de 2004 por el entonces organismo español de normalización AENOR, estando publicadas oficialmente sus referencias (esto es, su código numérico y su título) en el BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2005. Esta disposición de origen privado fue sustituida también por AENOR en el mes de julio de 2012 a través de la Norma UNE 139803:2012, cuyo título es «Requisitos de accesibilidad para contenidos en la web». Aunque sólo fueron publicadas oficialmente las referencias de esta norma en el BOE núm. 237, de 2 de octubre de 2012 (4), lo cierto es que su contenido es accesible gratuitamente a través del Portal de la Administración Electrónica. Es verdad que las normas UNE son propiedad del organismo nacional de normalización español (históricamente AENOR, en la actualidad UNE (5)), pero en el caso

---

2020), Aubry et al. (2012), Bismuth (2014), Cantero y Micklitz (2020), Carrillo Donaire (2000), Contreras (2019), Delimatsis (2015), Esteve Pardo (1999), Falke (2000), Fernández Farreres (1991), Gambelli (1994), Izquierdo Carrasco (2000), Malaret García (1988), Rodrigo Vallejo (2021), Schepel y Falke (2000a y 2000b), Schepel (2005) y Tarrés Vives (2003).

(4) Dice, a este respecto, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 (núm. de recurso 852/2021), que reseña en este artículo, que: «(...) la referencia a la Norma UNE 139803:2004 contenida en el Real Decreto debe entenderse referida a la Norma UNE de 2012 que ha venido a sustituirla. La Norma UNE 139803:2012 no supone una modificación del Real Decreto, como se mantiene, sino que simplemente, al haberse sustituido la norma de referencia que establece los requisitos de accesibilidad para contenidos en la Web enunciada en el Real Decreto debe entenderse que la nueva referencia se efectúa a la norma que la sustituye, sin que eso suponga ni modificación por resolución del Real Decreto ni tampoco modificación alguna del mismo» (FD 3°).

(5) Las entidades normalizadoras en nuestro mundo occidental son, normalmente, asociaciones de derecho privado, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro. Estos organismos elaboran, según su nivel territorial, normas técnicas nacionales, europeas e internacionales.

En el caso español, desde el año 2017, el organismo nacional de normalización es UNE (Asociación Española de Normalización), con anterioridad era AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). En el ámbito europeo, los entes normalizadores son tres: el CEN (Comité Europeo de Normalización), el CENELEC (Comité Europeo de Normalización

de la Norma UNE 139803:2012 su propietario autorizó expresamente su uso a la entonces Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. En todo caso, el Gobierno de la Nación no ha sustituido en ningún momento el reenvío expreso efectuado por el Real Decreto 1494/2007 a la norma UNE de 2004 por uno posterior a su versión de 2012.

3. La empresa Vueling Airlines impugnó tanto la multa como la sanción accesoria en vía administrativa, en primer término, siendo desestimado su recurso de reposición mediante la resolución de 10 de marzo de 2021, del Secretario de Estado de Derechos Sociales. Este último acto administrativo fue confirmado, tras el correspondiente recurso judicial, por la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 (núm. de recurso 852/2021) (6).

La trascendencia de esta resolución judicial consiste en que, salvo error mío naturalmente, es la primera en la que los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo (al menos, los de una cierta envergadura) se han enfrentado frontalmente en nuestro país al problema de la admisibilidad de las normas técnicas elaboradas por un organismo de normalización para conformar, mediante la técnica jurídica de la remisión, tipos de infracciones (7).

---

Electrotécnica) y el ETSI (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones). En el nivel internacional, hay dos grandes entidades normalizadoras privadas: la ISO (Organización Internacional de Normalización) y la CEI (Comisión Electrotécnica Internacional).

Los documentos de normalización técnica más importantes elaborados por estos sujetos de naturaleza jurídico-privada son: en España, las normas UNE; en Europa, las normas EN; y, en el ámbito internacional, las normas ISO.

(6) Esta Sentencia resuelve, en efecto, «el recurso contra la resolución de 10 de marzo de 2021, del Secretario de Estado de Derechos Sociales por la que se desestimó el recurso de reposición formulado frente a la resolución, de 9 de octubre de 2020, recaída en el expediente “I-1/2020”, por la que se impuso multa de 90.000 euros y una sanción accesoria consistente en la prohibición de concurrir en procedimientos de otorgamiento de ayudas oficiales por un periodo de 6 meses, por la comisión de una infracción grave, por incumplimiento de las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad de su página web, del artículo 95.3.e) del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social» (FD 1º).

Para la conformación del contenido de este tipo infractor, la Administración recurrió, en este caso concreto, a una Norma UNE (en concreto, a la Norma UNE 139803, en su versión de 2012).

Pues bien, la empresa recurrente consideró que la aplicación de esta Norma UNE vulneraba, entre otros, tanto el «principio de legalidad» como el de tipicidad en materia sancionatoria (FD 2º).

(7) Es cierto que, desde la primera década de este siglo, existe una jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo sobre las normas técnicas, pero dicha doctrina se refiere a la naturaleza de las normas técnicas, pero nunca lo ha hecho, salvo error, a la materia sancionadora. Véanse, por todas, las Sentencias de 2 de junio de 2003 (núm. de recurso 6490/1998), ECLI:ES:TS:2003:3781, y de 18 de mayo de 2004 (núm. de recurso 58/2003), ECLI:ES:TS:2004:3384.

## **II. ¿PUEDEN LOS TIPOS DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS REGULARSE A TRAVÉS DE NORMAS TÉCNICAS DE ORIGEN PRIVADO?**

### **1. Los errores de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 (núm. de recurso 852/2021) en la aplicación de los principios de reserva de ley y de tipicidad en el ámbito sancionatorio**

4. La mercantil Vueling Airlines alegó en su demanda contencioso-administrativa, y en lo que aquí concretamente interesa, la vulneración por parte del acto administrativo impugnado de los principios tanto de legalidad (realmente del principio de reserva de ley) como de tipicidad en materia punitiva (8).

A) En relación con el principio de reserva de ley en materia sancionadora, el órgano judicial no se cuestiona la construcción del tipo infractor mediante la remisión a una norma técnica de origen privado, como es una Norma UNE.

A este respecto, la Sentencia constata que «la infracción se encuentra adecuadamente tipificada en una norma con rango de ley, concretándose las ‘normas sobre accesibilidad’ en otra ley y Real Decreto que la desarrolla» (FD 3º). En este sentido, la infracción grave imputada a Vueling Airlines está prevista en un texto refundido aprobado mediante un Real Decreto Legislativo, cuyo tenor se complementaba en el momento de suceder los hechos por la Ley de servicios de la sociedad de la información, que lo hacía, a su vez, con el Real Decreto 1494/2007. Pero no se terminaba aquí la cadena de remisiones implícitas, sino que las previsiones de este último Real Decreto 1494/2007 eran cumplimentadas, ahora explícitamente, por la Norma UNE 139803:2004.

El problema era que la sanción a la compañía aérea se fundamentaba no en la infracción de la Norma UNE 139803 en su versión de 2004, sino en la más moderna de 2012 (esto es, en la Norma UNE 139803:2012). La Audiencia Nacional justifica así la aplicación de esta última norma técnica de origen privado:

«(...) la referencia a la Norma UNE 139803:2004 contenida en el Real Decreto [1494/2007] debe entenderse referida a la Norma UNE de 2012 que ha venido a sustituirla. La Norma UNE 139803:2012 no supone una modificación del Real Decreto como se mantiene, sino que simplemente, al haberse sustituido la norma de referencia que establece los requisitos de accesibilidad para contenidos en la web enunciada en el Real Decreto, debe entenderse que la nueva referencia

---

(8) Sobre los principios de reserva de ley y de tipicidad en materia sancionadora, pueden consultarse, por todos, Mestre Delgado (1991: 2501 y ss., 2010: 733 y ss.; y 757 y ss.), Muñoz Machado (2017: 304 y ss.), Nieto García (2008: 201 y ss.) y Valencia Martín (2018: 930 y ss.).

se efectúa a la norma que la sustituye, sin que eso suponga ni modificación por resolución del Real Decreto ni tampoco modificación alguna del mismo» (FD 3º).

Concluye este razonamiento la Sentencia reseñada, indicando que:

«De lo expuesto resulta que la infracción se encuentra adecuadamente tipificada en una norma con rango de Ley concretándose las “normas sobre accesibilidad” en otra ley y Real Decreto que la desarrolla, por lo que no es posible entender vulnerado el principio de legalidad» (FD 3º).

B) De manera coherente con este argumento empleado por el Tribunal para descartar que el acto administrativo sancionador haya vulnerado el principio de reserva de ley, la Sentencia reseñada precisa que «tampoco puede entenderse vulnerado el principio de tipicidad» (9), dado que el órgano administrativo al imponer la sanción

«no efectúa interpretación extensiva alguna, sino que efectuada la denuncia sobre incumplimiento de las normas de accesibilidad de la página web, comprueba si la página web cumple con la normativa que le resulta de aplicación y ha sido enumerada anteriormente, y contrastado el incumplimiento impone la correspondiente sanción, de acuerdo con la infracción tipificada» (FD 4º).

5. El problema jurídico que se plantea con la argumentación judicial es si puede servir la Norma UNE 139803:2012 para completar las previsiones contenidas en el Real Decreto 1494/2007 y, en definitiva, para construir un tipo infractor.

La primera cuestión que debe ser subrayada para el caso concreto enjuiciado es que esta última norma reglamentaria gubernamental de 2007 no remite

---

(9) Recuerda la resolución reseñada de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2024 la jurisprudencia tanto de nuestro Tribunal Constitucional como de nuestro Tribunal Supremo sobre el principio de legalidad en materia sancionadora: «Con relación a la vulneración del principio de tipicidad alegado hemos de señalar que la traslación reclamada por el Tribunal Constitucional de los principios informadores del Derecho Penal al ámbito de la Administración sancionadora exige que, junto al principio de legalidad material (sic), se incorpore también el principio de tipicidad. El Tribunal Supremo en sentencias de 7 de noviembre de 1984 y 23 de diciembre de 1991 ha señalado que ‘los principios de tipicidad de la infracción y de la legalidad de la pena, básicos presupuestos para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración, requieren no sólo que el acto u omisión castigados se hallen claramente definidos como infracción en el ordenamiento jurídico, sino también la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud y de la imputabilidad, debiendo rechazarse cualquier tipo de interpretación extensiva, analógica o inductiva’. De ahí que el acto administrativo sancionador ha de atender al análisis del hecho concreto, de su naturaleza y alcance, para apreciar si la existencia del ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos-tipo de infracción previstos en la Ley (STS 4-2-82), porque la calificación de la infracción, referida a actos u omisiones concretas, no es facultad discrecional de la Administración, sino propiamente actividad jurídica de aplicación de normas que exige, como presupuesto objetivo, el encuadre o subsunción de la falta incriminada en el tipo predeterminado legalmente» (FD 4º).

a la Norma UNE 139803:2012, sino a la Norma UNE 139803:2004, por lo que la definición del tipo la hace esta norma de 2004. En otras palabras, la sanción a Vueling Airlines vulnera, cuanto menos, el principio de tipicidad: se aplica un tipo (el desarrollado por la Norma UNE de 2012), cuando el realmente previsto por el Real Decreto 1494/2007 era el contemplado por la Norma UNE de 2004. Es verdad que AENOR había «derogado» su norma de 2004 porque había quedado obsoleta, pero también es cierto que el Real Decreto de 2007 impone de manera obligada el respeto de esta norma UNE del 2004, y no la del 2012. En otras palabras, el Real Decreto 1494/2007 debe aplicarse, aunque haya devenido viejo.

Detengámonos unos instantes en el análisis de esta cuestión: la norma UNE de 2004 ha sido modernizada por AENOR en 2012, pero eso no afecta para nada al Real Decreto 1494/2007, salvo que dejemos en manos de una entidad privada (como AENOR entonces, y hoy su sucesora UNE) la potestad reglamentaria gubernamental del art. 97 CE. Quizá podría argumentarse que, con la remisión por el Real Decreto de 2007 a la Norma UNE de 2004, se cedía esa potestad reglamentaria a un sujeto privado; y es verdad que dicho Real Decreto transforma en obligatorio el contenido de una norma técnica privada, pero obsérvese que el Gobierno cuando dictó su reglamento en 2007 conocía el contenido de lo que había hecho un sujeto privado tres años antes (en 2004) y lo había aceptado expresamente. Sin embargo, el Gobierno en 2007 no había aceptado lo que haría AENOR en 2012. Todo lo contrario: lo había excluido tácitamente al referirse de manera expresa a la norma UNE 139803 en su versión de 2004.

Nos encontramos en el supuesto analizado ante lo que se denominan remisiones «rígidas» o «estáticas» por un reglamento (o por una norma con rango de ley) a normas técnicas privadas, lo que sucede cuando un reglamento (o una ley) reenvía a una versión concreta de una Norma UNE: el Real Decreto 1494/2007 remite única y exclusivamente a la versión de 2004 de la Norma UNE 139803, y no a ninguna otra (como la versión de 2012). Ahora bien, no debe olvidarse que también existen los reenvíos «abiertos, dinámicos, deslizantes o flexibles», algo que acontece cuando un reglamento (o una ley) bien reenvía a normas técnicas sin expresar una concreta versión (por ejemplo, si el Real Decreto de 2007 hubiese remitido a la Norma UNE 139803 sin fijar la concreta versión, esto es, ni la de 2004, ni la de 2012, ni cualquier otra versión específica que pudiese fijar en el futuro nuestro organismo nacional de normalización), o bien utiliza cláusulas generales o conceptos jurídicos indeterminados (como, por ejemplo, el reenvío al «estado de la ciencia», al «estado de la técnica» o a «las mejores técnicas disponibles») (10).

---

(10) En relación con la técnica del reenvío a normas técnicas de origen privado por disposiciones legales o reglamentarias, véase Álvarez García (2010: 207 y ss.).

## **2. ¿Respetan las remisiones rígidas o estáticas a normas técnicas de origen privado el principio de legalidad en su doble vertiente, formal y material? ¿Cuáles son los problemas fácticos y jurídicos de este tipo de remisiones?**

6. Decía hace unos instantes que un reenvío rígido o estático se produce cuando un reglamento (o una norma con rango de ley) remite a una versión concreta de una determinada norma técnica. El caso enjuiciado por la Sentencia de la Audiencia Nacional que sirve de base a este trabajo contenía una de estas remisiones: un reglamento que desarrolla una norma legal reenvía a una concreta versión (la de 2004) de una específica norma UNE (la 139803).

Este tipo de remisiones podría servir para construir válidamente tipos infractores. Las normas legales que prevén infracciones pueden remitir a reglamentos gubernamentales o ministeriales y a normas técnicas (no solamente españolas, sino también europeas e internacionales). Se respetaría el principio de reserva de ley, en la medida en que una norma con rango de ley tipifica la infracción y la sanción, aunque los reglamentos y, mediante una remisión rígida, las concretas versiones de normas técnicas puedan acabar de perfilar los tipos. Recordemos que en nuestro Derecho Administrativo sancionador están plenamente admitidas las reservas relativas de ley, eso sí, siempre que el tipo sancionador legal no sea una disposición normativa totalmente en blanco (11).

Lo mismo sucedería con el principio de tipicidad, entendido, según resulta bien sabido, como una descripción legal de las conductas ilícitas y de sus correspondientes castigos. Este principio no impide que, a través de un reenvío estático, una específica versión de una concreta norma técnica contribuya a la predeterminación de una conducta infractora.

En definitiva, parece, a primera vista, que cualquier persona podría (o debería (12)) conocer que, siguiendo con nuestro ejemplo, está prohibido el comportamiento previsto por una norma con rango de ley [la letra e) del art. 95.3 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social], completada por una ley formal [la disposición adicional quinta, apartado 5, de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico], por un reglamento gubernamental [disposición transitoria única, apartado 2, del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba

---

(11) Véase, por todas, la clásica STC 42/1987, de 7 de abril, ECLI:ES:TC:1987:42. Sobre esta Sentencia, puede consultarse Mestre Delgado (1988: 79 y ss.).

(12) Recuérdese que el art. 6.1, inciso primero, del Código Civil prevé que: «La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento». Con respecto a este precepto, téngase presente Cabanillas Sánchez (1992: 659 y ss.).

el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social] y, finalmente, por una versión concreta de una norma técnica [la versión de 2004 de la Norma UNE 139803].

7. Los problemas que aquejan a este tipo de remisiones rígidas son, no obstante, de dos tipos: de orden científico-técnico, por un lado; y de naturaleza jurídica, por otro.

A) Desde la primera de estas perspectivas, es evidente que la ciencia y la técnica evolucionan día a día, lo que provoca que las normas técnicas sean modificadas por los organismos de normalización para adaptarlas al progreso. Esta fácil constatación hace que los reenvíos rígidos se queden obsoletos con el paso del tiempo, requiriendo una actualización de las normas reglamentarias (o, en su caso, de rango legal) remitentes para acoger un nuevo reenvío a la última versión de la norma técnica. Esto es lo que sucede con el reenvío que efectúa el Real Decreto 1494/2007 a la Norma UNE 139803:2004. Esta remisión que el reglamento gubernamental realiza en 2007 a la versión de 2004 de la referida Norma UNE 139803 se quedó desfasada en el año 2012 con la aprobación de una nueva versión de dicha norma. Esto significa que cuando se impone la sanción a Vueling Airlines en 2020 la normativa aplicable está obsoleta, porque el Real Decreto de 2007 no estaba actualizado, por lo que la Sentencia de la Audiencia Nacional reseñada (con su activismo aplicando la Norma UNE 139803:2012 en lugar de la de 2004, que es a la que remite inequívocamente el Real Decreto 1494/2007) vulnera el principio de legalidad sancionadora, tanto en su vertiente formal como material.

B) El segundo problema de las remisiones rígidas a normas técnicas de origen privado, en general, y en lo que se refiere a los tipos sancionadores, en particular, es de carácter jurídico, refiriéndose en concreto a la publicación oficial limitada de esta categoría normativa (13).

En efecto, el art. 9.3 CE garantiza la publicidad normativa en nuestro ordenamiento jurídico, y diversos preceptos consagran la publicación íntegra de las normas con rango de ley y de los reglamentos en el BOE o en los diversos diarios oficiales existentes en nuestro país (o, a nivel europeo, en el DOUE): arts. 1.5 y 2.1 CC, art. 131 LPACAP, art. 297 TFUE, etc.

Con respecto a las normas técnicas no se prevé, sin embargo, su publicación oficial completa, sino únicamente de sus referencias (esto es, de su título y de su código). Así lo dispone expresamente el art. 11 f) del Reglamento de

---

(13) Con respecto a la importante cuestión de la publicación oficial de las normas técnicas, véanse Álvarez García (2022: 449 y ss.; y 2024), De Bellis (2021), Lundqvist (2024), Volpato (2021 y 2022) y Eliantonio (2019).

la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre: «Con carácter general —dice este precepto— el organismo de normalización deberá cumplir las siguientes obligaciones: (...) f) Remitir periódicamente al órgano competente de la Administración Pública que lo reconoció la relación de normas aprobadas y anuladas en dicho período, identificadas por su título y código numérico, para su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*». Esta publicación oficial restringida de las simples referencias de las normas técnicas tiene lugar, además, en la Sección III del diario estatal (rubricada «Otras disposiciones»), mientras que las disposiciones generales de valor legal y reglamentario lo están en su Sección I (titulada, precisamente, «Disposiciones generales»).

Debe tenerse en cuenta que, a la publicación oficial de las normas integrantes del ordenamiento jurídico hispano, va ligada la ficción de su conocimiento. Esto no sucede, al menos no todavía, con las normas técnicas de origen privado, que están protegidas por derechos de propiedad intelectual a favor, en el caso español, de nuestro organismo nacional de normalización, a diferencia de lo que sucede con las disposiciones legales y reglamentarias, que son de libre acceso, además de gratuito (14). El problema jurídico se plantea, evidentemente, cuando las normas técnicas son transformadas en obligatorias mediante remisiones normativas propiciadas por normas legales o reglamentarias y, en particular, cuando dichas normas técnicas sirven para integrar tipos de ilícitos administrativos [y, evidentemente, penales (15)], como sucede con la Norma UNE 139803:2004, que, en el ejemplo que estamos utilizando en este trabajo, es transformada en obligatoria por el Real Decreto 1494/2007.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha conocido de diversos asuntos en los que se ha enjuiciado la validez de las remisiones tanto a normas técnicas europeas como a normas técnicas armonizadas europeas (o, simplemente, normas armonizadas (16)), sin llegar a cuestionar esta técnica del reenvío en

---

(14) Art. 13 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Este precepto dispone: «No son objeto de propiedad intelectual las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores».

(15) Con respecto a las posibilidades de integrar los tipos de los delitos con normas técnicas de origen privado, pueden consultarse Frígols i Brines (2005: 247 y ss.) y Schüenemann (1994: 307 y ss.).

(16) Las normas armonizadas son unas normas técnicas elaboradas por los organismos europeos de normalización, previo mandato de la Comisión, con el objetivo principal de desarrollar las exigencias imperativas establecidas por los actos legislativos «nuevo enfoque» para poder comercializar válidamente los productos dentro del mercado interior comunitario. Sobre las normas armonizadas, véase, por todos, Álvarez García (2020).

ninguna de sus decisiones (17). En su Sentencia *Stichting Rookpreventie Jeugd* ha enjuiciado, en concreto, la cuestión de si la transformación en obligatorias por una Directiva de normas técnicas (en este caso internacionales) mediante una remisión es aceptable en Derecho comunitario europeo, señalando que dichas normas no son oponibles frente a los particulares en tanto no esté publicado su texto en el Diario Oficial de la Unión Europea (18), aunque sí que sería eficaz, por el contrario, frente a las empresas que hubiesen tenido acceso efectivo a «la versión oficial y auténtica» de dichas normas privadas (19). En otros términos, según el estado actual de la doctrina jurisprudencial europea, la falta de publicación oficial no afecta a la validez de las normas técnicas de origen privado, sino a su eficacia, que queda restringida únicamente a las empresas bien que han participado en el proceso de generación de la norma técnica en cuestión en el seno de los organismos de normalización o bien cuyas dimensiones les permitan adquirir dicha norma previo el pago del correspondiente precio.

Es verdad, en todo caso, que esta doctrina jurisprudencial europea no se fija en relación con un tipo sancionador. Vueling Airlines tiene, ciertamente, unas dimensiones que le permiten adquirir las normas UNE que puedan afectarle, pero la cuestión jurídica ligada al caso concreto enjuiciado es si este tipo de normas técnicas de origen privado no publicadas oficialmente (incluso aunque sean de acceso libre y gratuito a través de una página web pública) pueden servir para construir los ilícitos que integran el *ius puniendi* del Estado. No creo que pueda aceptarse que los tipos de las infracciones construidas con normas técnicas no publicados oficialmente respeten el principio de reserva de ley ni tampoco el de tipicidad, ni siquiera en el caso de las remisiones rígidas.

---

(17) Pueden consultarse, a este respecto, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2016, *James Elliott Construction*, C-613/14, ECLI:EU:C:2016:821; la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de febrero de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd y otros*, C-160/20, ECLI:EU:C:2022:101; o la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2024, *Public.Resource.Org, Inc., y Right to Know CLG*, C-588/21 P, ECLI:EU:C:2024:201.

(18) Dice, literalmente, la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd y otros*, que: «unas normas técnicas establecidas por un organismo de normalización como pueda ser la ISO, y que han sido declaradas obligatorias mediante un acto legislativo de la Unión, sólo son oponibles a los particulares en general si han sido objeto de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea» (apartado 48). Éste es el primer pronunciamiento del Alto Tribunal europeo sobre la problemática de la publicidad oficial de las normas técnicas de origen privado.

(19) Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd y otros*, cit. apartado 52.

### **3. ¿Qué sucede con los reenvíos flexibles o dinámicos a este tipo de normas? ¿Cuáles son los problemas jurídicos de este tipo de remisiones?**

8. Los reenvíos flexibles o dinámicos presentan, como avancé anteriormente, dos modalidades: una primera, en la que la disposición con rango legal o reglamentario remite a una norma técnica de origen privado sin especificar su versión (esto sucedería si el Real Decreto 1494/2007 hubiese reenviado sin más a la Norma UNE 139803, esto es, sin especificar si se refería a su versión de 2004, a la de 2012 o a cualquier otra que se pudiese generar en el futuro); otra segunda, en la que dicha disposición legal o reglamentaria contiene una cláusula general o un concepto jurídico indeterminado que debe ser completado por la Administración recurriendo a normas técnicas en cada una de las ocasiones concretas en las que dicha disposición sea aplicada (esta situación se produciría si el concepto «nivel medio de los criterios de accesibilidad» que se maneja en nuestro caso se completase mediante la norma técnica vigente en cada momento).

Ninguna de estas dos situaciones se verifica en la Sentencia de la Audiencia Nacional que reseño, a pesar de que tanto la Administración cuando sanciona como dicho órgano judicial cuando confirma el castigo se comportan como si el Real Decreto 1494/2007 contuviese una remisión flexible o dinámica. Pero no es así, porque la sanción a Vueling Airlines se impone por una infracción definida en última instancia mediante un reenvío rígido a la versión de 2004 de la Norma UNE 139803, cuyos problemas fácticos y jurídicos ya hemos repasado hace unos instantes.

9. En todo caso, las remisiones flexibles o dinámicas es verdad que permiten al ordenamiento jurídico estar actualizado de manera acorde con la evolución de la ciencia y de la técnica, pues la norma técnica de origen privado aplicable siempre se corresponde con la última versión vigente cuando se verifica un supuesto de hecho. Así, cuando en el año 2020 se sanciona a Vueling Airlines, la versión de 2004 había quedado lo suficientemente desfasada desde el punto de vista técnico como para que el organismo español de normalización aprobase la nueva versión de 2012; eso significa, consecuentemente, que el Real Decreto 1494/2007 había quedado tan obsoleto a partir del mes de julio de 2012 como para que se hubiese producido una adaptación por el Gobierno de la Nación en aras de ajustarlo a la Norma UNE 139803:2012, cosa que mucho más de una década después (junio de 2024) aún no ha acontecido.

10. Los problemas jurídicos que van ligados a este tipo de reenvíos flexibles o dinámicos son, no obstante, ciertamente importantes. Además de la cuestión de la falta de publicación oficial de las normas técnicas de origen privado transformadas en obligatorias por las normas legales a través de la

técnica de la remisión a la que ya he aludido anteriormente, lo cierto es que se deja en manos privadas la transformación del Derecho en general, y de los tipos de infracciones en particular.

Me explico ahora muy brevemente: con las remisiones rígidas o estáticas, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo mediante sus normas con rango de ley o de reglamento reenvían a una concreta versión de una norma técnica, que conocen y aceptan expresamente, sin que los cambios posteriores de dicha norma técnica puedan integrar la ley o el reglamento si el legislador o el poder reglamentario no renuevan su consentimiento de manera también expresa; por el contrario, las remisiones flexibles o dinámicas, al reenviar en un momento temporal dado a una norma técnica sin concretar su versión, posibilitan que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo conozcan y acepten la versión vigente de dicha norma en ese momento, pero no de las versiones posteriores, dejándose así en manos de sujetos jurídico-privados que siguen procedimientos también privados la evolución del ordenamiento jurídico y, en el caso del derecho sancionador, la integración de los ilícitos administrativos.

En definitiva, el Legislador y el Poder Reglamentario pierden en las remisiones flexibles o dinámicas el control sobre el contenido concreto de sus normas en favor de los sujetos privados que generan las normas técnicas que completan las normas legales o reglamentarias, algo que, ciertamente, puede plantear muy serios problemas a la hora de configurar el *ius puniendi* del Estado (20).

### III. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (1998): La capacidad normativa de los sujetos privados. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 99.
- (1999): *La normalización industrial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
  - (2010): *Industria*. Madrid: Iustel.
  - (2020): *Las normas técnicas armonizadas (Una peculiar fuente del Derecho europeo)*. Madrid: Iustel.
  - (2022): La problemática de la publicidad oficial de las normas técnicas de origen privado que despliegan efectos jurídico-públicos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 72, 449-482.
  - (2024): El derecho de acceso a las normas armonizadas y su publicación oficial: el asunto «Public.Resource.Org, Inc., y Right to Know CLG contra Comisión Europea», *Revista General de Derecho Administrativo*, 66.

---

(20) Sobre la capacidad normativa de los sujetos privados, véase Álvarez García (1998: 343 y ss.; 2020: 197 y ss.).

- AUBRY, H., BRUNET, A. y PERALDI LENEUF, F. (2012): *La normalisation en France et dans l'Union Européenne*. Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- BISMUTH, R. (2014): *La standardisation internationale privée (Aspects juridiques)*. Bruxelles: Larcier.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, A. (1992): Comentario al art. 6.1 del Código Civil. En Albaladejo García, M. y Díaz Alabart, S. (dirs.). *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Madrid: EDERSA.
- CANTERO, M. y MICKLITZ, M.W. (eds.) (2020): *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CARRILLO DONAIRE, J. A. (2000): *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*. Madrid: Marcial Pons.
- CONTRERAS, J.L. (2019): *The Cambridge Handbook of Technical Standardization Law. Vol. 2: Further Intersections of Public and Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE BELLIS, M. (2021): Private standards, EU law and access – The General Court's ruling in Public.Resource.Org, *Eulawlive*, 10-9-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3wQHYpl>.
- DELMATSIS, P. (2015): *The Law, Economics and Politics of International Standardisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ESTEVE PARDO, J. (1999): *Técnica, Riesgo y Derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.
- FALKE, J. (2000): *Rechtliche Aspekte der Normung in den EG-Mitgliedstaaten und der EFTA*, Band 3: *Deutschland, Luxemburg*: European Communities.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1991): Industria. En Martín-Retortillo Baquer, S. (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, T. II. Madrid: La Ley.
- FRÍGOLS I BRINES, E. (2005): El papel de las reglas técnicas en la determinación del injusto de los delitos imprudentes: su relevancia en el ámbito de la responsabilidad penal por el producto. En Boix Reig, J., y Bernardi, A. (dirs.). *Responsabilidad penal por defectos en productos destinados a los consumidores*. Madrid: lustel.
- GAMBELLI, F. (1994): *Aspects juridiques de la normalisation et de la réglementation technique européenne*. Paris: Eyrolles/Fédération des industries mécaniques.
- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2000): *La seguridad de los productos industriales*. Madrid: Marcial Pons.
- LUNDQVIST, B. (2024): Right to access harmonised standards: Public.Resource.Org and Right to Know v Commission and Others, C-588/21 P. *Eulawlive*, 20-03-2024.

- MALARET GARCÍA, E. (1988): Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales. *Revista de Administración Pública*, 116, 287-339.
- MESTRE DELGADO, J.F. (1988): Potestad reglamentaria y principio de legalidad: las limitaciones constitucionales en materia sancionadora (Comentario a la STC, Casino de Mallorca, 42/87, de 7 de abril de 1987). *Revista Española de Derecho Administrativo*, 57, 79-88.
- (1991): La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública. En Martín-Retortillo Baquer, S. (dir.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, T III. Madrid: Civitas.
  - (2010): Principio de legalidad. En Lozano Cutanda, B. (dir.). *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: lustel.
  - (2010): Principio de tipicidad. En Lozano Cutanda, B. (dir.). *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: lustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2017): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, T. XII: Actos administrativos y sanciones administrativas, 2ª edición. Madrid: BOE.
- NIETO GARCÍA, A. (2008): *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edición (2ª reimpresión). Madrid: Tecnos.
- RODRIGO VALLEJO, R. (2021): The Private Administrative Law of Technical Standardization. *Yearbook of European Law*, 40, 172-229.
- SCHPEL, H. (2005): *The Constitution of Private Governance. Products Standards in the Regulation of Integrating Markets*. Oxford: Hart Publishing.
- SCHPEL, H. y FALKE, J. (2000a): *Legal aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA*, Vol. 1: *Comparative report*. Luxemburg: European Communities.
- (ed.) (2000b): *Legal aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA*, Vol. 2: *Country reports*. Luxemburg: European Communities.
- SCHÜNEMANN, B. (1994): Las reglas de la técnica en Derecho Penal. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, T. XLVII, 307-341.
- TARRÉS VIVES, M. (2003): *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VALENCIA MARTÍN, G. (2018): Comentario al art. 25.1 CE: el derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo. En Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde, M. E., *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Madrid: BOE y Fundación Wolters Kluwer.

- VOLPATO, A. (2021): Rules Behind Paywall: the Problem with References to International Standards in EU Law. *Eulawlive*, 19-7-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3MLE73E>.
- (2022): Transparency and Legal Certainty of the References to International Standards in EU Law: Smoke Signals from Luxembourg?: Stichting Rookpreventie Jeugd and Others (C-160/20). *Eulawlive* 1-3-2022. Disponible en: <https://bit.ly/38kGzPN>.
- VOLPATO A. y ELIANTONIO, M. (2019): The Butterfly Effect of Publishing References to Harmonised Standards in the L series. *Europeanlawblog*, 7-3-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3MS28Ge>.