

Manual de técnica legislativa

2.ª Edición

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



III ARANZADI

© Piedad García-Escudero Márquez, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache n.º 26
28033 Madrid
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2011

Segunda edición: 2026

Depósito Legal: M-17422-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-958-6

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-959-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	23
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	25
MÓDULO 1	
LA TÉCNICA LEGISLATIVA. CONCEPTOS BÁSICOS	27
1.0. Objetivos del módulo	28
1.1. Concepto y finalidad de la técnica legislativa	28
1.2. Origen y evolución de la técnica legislativa	30
1.2.1. <i>Precedentes</i>	30
1.2.2. <i>Origen anglosajón</i>	32
1.2.3. <i>Técnica legislativa alemana</i>	32
1.2.4. <i>Generalización</i>	33
1.3. La redacción de los proyectos de ley	33
1.3.1. <i>Máximas previas para el arte de legislar</i>	33
1.3.2. <i>Órgano competente</i>	35
a) Regímenes parlamentarios	35
a.1. Sistema británico	35
a.2. Sistema alemán	37
a.3. Sistema español	40
b) El sistema de Estados Unidos: iniciativa legislati- va plural en un régimen presidencial	43
b.1. Órganos	43



	<u>Página</u>
b.2. Textos.....	45
1.4. Normas de técnica legislativa: cuestionarios y directrices. Su evolución en España	46
1.4.1. <i>Significado</i>	46
1.4.2. <i>Los cuestionarios. La memoria del análisis de impacto normativo (MAIN).</i>	47
a) Los cuestionarios	47
b) La memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)	48
1.4.3. <i>Las directrices</i>	50
a) Concepto y clases.....	50
b) Naturaleza.....	51
c) Derecho comparado: directrices y manuales	51
d) Las directrices en España. Evolución y avances en materia de técnica normativa	53
d.1. Origen y primera fase. Las Directrices de 1991	53
d.2. Segunda etapa: Directrices de técnica normativa de 2005 y regulación de la MAIN ...	55
d.3. Tercera etapa: grandes leyes administrativas de 2015. Modificación de la Ley del Gobierno y su desarrollo	57
1.5. La técnica legislativa en la tramitación parlamentaria de las leyes	59
1.5.1. <i>Relevancia</i>	59
1.5.2. <i>Importancia de los antecedentes</i>	61
a) Fundamento de los antecedentes o informes que deben acompañar a las iniciativas legislativas	61
b) Contenido de los antecedentes	63
b.1. Información necesaria para pronunciarse. La memoria del análisis de impacto normativo .	63
b.2. Repercusión económica de la ley	66
b.3. Conclusión: contenido necesario de los antecedentes	69



	<i>Página</i>
1.5.3. <i>Conveniencia de un manual de técnica legislativa para uso parlamentario</i>	70
a) Necesidad de un manual propio. Proliferación en América Latina	70
b) Aprobación y destinatarios	71
c) Contenido	71
1.5.4. <i>La labor de los letrados o asesores parlamentarios en relación con la técnica legislativa</i>	72
a) Importancia	72
b) Ámbito	72
c) El modelo español	74
d) Las Unidades de Técnica Legislativa en América Latina	75
1.6. Técnica legislativa y TICs. La IA.	75
1.6.1. <i>Utilidad de las TICs para la técnica legislativa. Introducción de la inteligencia artificial</i>	75
1.6.2. <i>Digitalización del manual de técnica legislativa</i>	77
a) Cuestionario digitalizado sobre la inserción de la ley en el ordenamiento	77
b) Introducción de elementos verificadores del lenguaje	78
c) Formulario sobre la estructura tipo de la ley	78
d) Formularios especiales	79
e) Formulario para la presentación de enmiendas ...	80
1.6.3. <i>Digitalización de los procedimientos y de la documentación legislativa</i>	80
a) Digitalización de la iniciativa	80
b) Documentación legislativa: el expediente digitalizado	80
1.7. La evaluación legislativa	83
1.7.1. <i>Concepto y caracteres de la evaluación legislativa</i>	83
1.7.2. <i>Objeto de la evaluación</i>	85



	<u>Página</u>
1.7.3. <i>Institucionalización de la evaluación</i>	85
a) Sujetos de la evaluación	86
b) Mecanismos de seguimiento y evaluación de las leyes	87
1.8. Resumen	89
1.8.1. <i>La técnica legislativa</i>	89
1.8.2. <i>Tramitación parlamentaria</i>	90
1.8.3. <i>Reglas de técnica legislativa</i>	91
1.8.4. <i>Las TICs y la IA como herramientas</i>	91
1.8.5. <i>La evaluación normativa</i>	92
1.9. Bibliografía española básica	92
1.10. Actividades propuestas	102
1.10.1. <i>Lecturas previas</i>	102
1.10.2. <i>Lecturas complementarias</i>	103
1.10.3. <i>Otras actividades</i>	103

MÓDULO 2

PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY	105
2.0. Objetivos del módulo	105
2.1. Principios y reglas de técnica legislativa	106
2.2. Contenido de la ley	106
2.2.1. <i>La ley debe ser homogénea. Homogeneidad de iniciativas y enmiendas</i>	106
2.2.2. <i>La ley debe ser completa</i>	111
2.2.3. <i>Orden lógico de la ley</i>	112
2.2.4. <i>Modificación de otras leyes</i>	112
2.2.5. <i>Estructura tipo</i>	112
2.3. Estructura de la ley	112
2.3.1. <i>Estructura lógica</i>	112



	<u>Página</u>
2.3.2. <i>Partes de la ley</i>	113
2.4. Título	113
2.4.1. <i>Categoría normativa</i>	113
2.4.2. <i>Número y fecha</i>	114
2.4.3. <i>Objeto de la ley</i>	114
2.5. Preámbulo	116
2.5.1. <i>La exposición de motivos</i>	116
a) Concepto y función de la exposición de motivos ..	116
b) Contenido de la exposición de motivos	118
2.5.2. <i>El preámbulo de la ley</i>	121
a) Concepto y función del preámbulo	121
b) Valor jurídico del preámbulo	124
c) Contenido del preámbulo	128
2.6. Fórmula promulgatoria	131
2.7. Articulado	132
2.7.1. <i>División del articulado</i>	132
2.7.2. <i>Concepto de artículo</i>	132
2.7.3. <i>Denominación y numeración de los artículos</i>	133
2.7.4. <i>Extensión de los artículos</i>	135
2.7.5. <i>División del artículo</i>	135
2.7.6. <i>Contenido de los artículos</i>	135
2.7.7. <i>Estructura y sistemática de los artículos</i>	138
2.8. Disposiciones generales	139
2.8.1. <i>Concepto y valor normativo de las disposiciones generales</i>	139
2.8.2. <i>Lugar de inclusión</i>	140
2.8.3. <i>Contenido de las disposiciones generales: objeto, finalidad y ámbito de la ley</i>	140
a) Objeto de la ley	140
b) Finalidad de la ley y principios generales	141
c) Ámbito de aplicación	143



	<i><u>Página</u></i>
2.8.4. <i>Definiciones</i>	143
a) Concepto y reglas básicas de las definiciones	143
b) Situación de las definiciones en la ley	144
c) Conveniencia de la inclusión de un apartado de definiciones en la ley	144
d) Contenido de las definiciones que se incluyen en la ley	145
2.9. Parte final de la ley	147
2.9.1. <i>Opciones de estructuración y reglas básicas</i>	147
2.9.2. <i>Preceptos que deben integrar la parte final de la ley</i>	149
2.9.3. <i>Ordenación de la parte final. Posible división en categorías</i>	150
2.9.4. <i>Criterios de inclusión y numeración de la parte final</i>	151
2.9.5. <i>Disposiciones adicionales</i>	152
2.9.6. <i>Disposiciones transitorias</i>	153
2.9.7. <i>Disposiciones derogatorias</i>	154
2.9.8. <i>Disposiciones finales</i>	155
2.10. Anexos	156
2.11. Índices	157
2.12. Resumen	158
2.13. Bibliografía	162
2.14. Actividades propuestas	164
2.14.1. <i>Lecturas recomendadas</i>	164
2.14.2. <i>Otras actividades</i>	165
 MÓDULO 3	
EL LENGUAJE DE LAS LEYES	167
3.0. Objetivos del módulo	167
3.1. El lenguaje legal. Concepto y notas.	168
3.2. Algunos textos clásicos sobre la redacción de las leyes ...	170



	<u>Página</u>
3.3. Reglas de técnica legislativa sobre lenguaje	173
3.3.1. <i>Principio de claridad en el lenguaje</i>	173
a) Claridad semántica	173
a.1. ¿Lenguaje jurídico versus lenguaje usual? ..	173
a.2. Reglas de uso del lenguaje	175
b) Claridad normativa	178
3.3.2. <i>Principio de economía en el lenguaje</i>	180
a) Brevedad en la redacción	180
b) Sencillez en la redacción	181
c) Respeto de las reglas de ortografía	183
d) Uso de mayúsculas y siglas	183
e) Denominaciones oficiales	184
f) El lenguaje no sexista	184
3.4. Inteligibilidad y aceptabilidad de las leyes	188
3.4.1. <i>Inteligibilidad</i>	188
3.4.2. <i>Aceptabilidad</i>	189
3.5. Defectos del lenguaje de las leyes	192
3.5.1. <i>Redacción defectuosa de las leyes: tipología</i>	192
3.5.2. <i>Importancia de la buena redacción de las iniciativas legis-</i> <i>lativas</i>	194
3.5.3. <i>Algunos defectos del lenguaje de las leyes</i>	195
a) Ambigüedad	195
b) Errores de puntuación	197
c) Errores gramaticales y sintácticos	198
d) Abuso de las mayúsculas	198
e) Mal uso de las siglas	199
f) Uso de extranjerismos. La trasposición de la nor-	
mativa europea	199
g) Los lenguajes de las nuevas leyes: el lenguaje téc-	
nico	200



	<u>Página</u>
h) Defectos provocados por los avances tecnológicos. El uso de la IA	202
3.5.4. Defectos del lenguaje que podrían ser relevantes para la seguridad jurídica	203
3.6. Criterios para mejorar el lenguaje de las leyes	204
3.7. Resumen	205
3.8. Bibliografía	207
3.9. Actividades propuestas	210
3.9.1. Lecturas recomendadas	210
3.9.2. Otras actividades	210
 MÓDULO 4	
INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	211
4.0. Objetivos del módulo	212
4.1. Introducción: principios y reglas generales	212
4.2. Promulgación y publicación de la ley	218
4.2.1. Promulgación de la ley	218
a) Origen: sanción real y promulgación.	218
b) Contenido	220
4.2.2. La publicación de la ley	220
a) Concepto y naturaleza	221
b) Efectos de la publicación	221
c) Principios generales de la publicación oficial	223
c.1. La publicación completa de las leyes	224
c.2. Las correcciones de errores	226
d) Publicación de las leyes y publicidad.	228
4.3. Entrada en vigor	229
4.3.1. Concepto y requisitos	229
4.3.2. ¿Quién determina la entrada en vigor de la ley?	230



	<u>Página</u>
4.3.3. <i>¿Cómo se determina la fecha de entrada en vigor?.....</i>	231
4.3.4. <i>¿Cuál debe ser la duración de la vacatio legis?</i>	232
4.3.5. <i>Fórmula de entrada en vigor</i>	233
4.3.6. <i>Indicación del fin de la eficacia de la ley. Las sunset laws .</i>	234
4.4. Cláusulas derogatorias	234
4.4.1. <i>Fundamento de las cláusulas o disposiciones derogatorias</i>	234
4.4.2. <i>Concepto y contenido de las disposiciones derogatorias ...</i>	236
4.4.3. <i>Cláusulas de salvaguardia</i>	237
4.5. Disposiciones transitorias	238
4.5.1. <i>Concepto de las disposiciones transitorias</i>	238
4.5.2. <i>Necesidad de las disposiciones transitorias</i>	239
4.5.3. <i>Situación de los artículos o disposiciones transitorias en la ley</i>	239
4.5.4. <i>Contenido de las disposiciones transitorias</i>	240
4.6. Leyes modificativas	241
4.6.1. <i>Necesidad de la modificación</i>	241
4.6.2. <i>Reglas a observar al modificar otras leyes</i>	242
a) <i>Leyes no exclusivamente modificativas</i>	242
b) <i>Leyes modificativas</i>	242
4.6.3. <i>Especialidades de las leyes modificativas</i>	243
a) <i>Tipos</i>	243
b) <i>Título</i>	244
c) <i>División y numeración</i>	244
d) <i>Estilo de la ley modificativa</i>	246
e) <i>Contenido</i>	248
4.6.4. <i>Las leyes ómnibus</i>	250
4.6.5. <i>Medidas para paliar la confusión normativa</i>	252
4.7. Remisiones y citas	254
4.7.1. <i>Remisiones a otras normas</i>	255
a) <i>Concepto y fundamento</i>	255



	<u>Página</u>
b) Alternativas a las remisiones.....	256
c) Tipos de remisiones.....	256
d) Reglas a aplicar en las remisiones.....	257
e) Las remisiones pueden llegar a lesionar la seguridad jurídica	258
4.7.2. Citas de normas	259
4.8. Simplificación y codificación legislativa.....	261
4.8.1. La proliferación legislativa y su influencia en la pérdida de calidad de las leyes	261
4.8.2. La simplificación legislativa en la Unión Europea y en España	263
4.8.3. La codificación legislativa	269
a) La codificación como instrumento contra la proliferación legislativa.	269
b) Caracteres de la nueva codificación	271
c) Modelos de la nueva codificación	272
c.1. El modelo francés de codificación.....	272
c.2. La codificación en la Unión Europea.....	273
c.3. La codificación «desde abajo» del Derecho en los Estados Unidos de América	274
4.9. Resumen	277
4.10. Bibliografía	281
4.11. Actividades propuestas	284
4.11.1. Lecturas recomendadas	284
4.11.2. Otras actividades	284

APÉNDICES

Apéndice 1. Directrices de técnica normativa 2005	289
Apéndice 2. Título V Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.	319
Apéndice 3. Memoria del análisis de impacto normativo	327
Apéndice 4. Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo	335



Página

Apéndice 5. Real Decreto 286/2017, por el que se regula el plan anual normativo y el informe anual de evaluación normativa de la Administración General del Estado y se crea la junta de planificación y evaluación normativa	385
Apéndice 6. Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la oficina de coordinación y calidad normativa.....	391
Apéndice 7. Modelos de cuestionarios	399



La técnica legislativa. Conceptos básicos

SUMARIO: 1.0. OBJETIVOS DEL MÓDULO. 1.1. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA. 1.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA. 1.2.1. *Precedentes*. 1.2.2. *Origen anglosajón*. 1.2.3. *Técnica legislativa alemana*. 1.2.4. *Generalización*. 1.3. LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY. 1.3.1. *Máximas previas para el arte de legislar*. 1.3.2. *Órgano competente*. a) Regímenes parlamentarios. a.1. Sistema británico. a.2. Sistema alemán. a.3. Sistema español. b) El sistema de Estados Unidos: iniciativa legislativa plural en un régimen presidencial. b.1. Órganos. b.2. Textos. 1.4. NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CUESTIONARIOS Y DIRECTRICES. SU EVOLUCIÓN EN ESPAÑA. 1.4.1. *Significado*. 1.4.2. *Los cuestionarios*. *La memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)*. a) Los cuestionarios. b) La memoria del análisis de impacto normativo (MAIN). 1.4.3. *Las directrices*. a) Concepto y clases. b) Naturaleza. c) Derecho comparado: directrices y manuales. d) Las directrices en España. Evolución y avances en materia de técnica normativa. d.1. Origen y primera fase. Las Directrices de 1991. d. 2. Segunda etapa: Directrices de técnica normativa de 2005 y regulación de la MAIN. d.3. Tercera etapa: grandes leyes administrativas de 2015. Modificación de la Ley del Gobierno y su desarrollo. 1.5. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES. 1.5.1. *Relevancia*. 1.5.2. *Importancia de los antecedentes*. a) Fundamento de los antecedentes o informes que deben acompañar a las iniciativas legislativas. b) Contenido de los antecedentes. b.1. Información necesaria para pronunciarse. La memoria del análisis de impacto normativo. b.2. Repercusión económica de la ley. b.3. Conclusión: contenido necesario de los antecedentes. 1.5.3. *Conveniencia de un manual de técnica legislativa para uso parlamentario*. a) Necesidad de un manual propio. Proliferación en América Latina. b) Aprobación y destinatarios. c) Contenido. 1.5.4. *La labor de los letrados o asesores parlamentarios en relación con la técnica legislativa*. a) Importancia. b) Ámbito. c) El modelo español. d) Las Unidades de Técnica Legislativa en América Latina. 1.6. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TICS. LA IA. 1.6.1. *Utilidad de las TICs para la técnica legislativa*. *Introducción de la inteligencia artificial*. 1.6.2. *Digitalización del manual de técnica legislativa*. a) Cuestionario digitalizado sobre la inserción de la ley en el ordenamiento. b) Introducción de elementos verificadores del lenguaje. c) Formulario sobre la estructura tipo de la ley. d) Formularios especiales. e) Formulario para la presentación de enmiendas. 1.6.3. *Digitalización de los procedimientos y de la documentación legislativa*. a) Digitalización de la inicia-



tiva. b) Documentación legislativa: el expediente digitalizado. 1.7. LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA. 1.7.1. *Concepto y caracteres de la evaluación legislativa*. 1.7.2. *Objeto de la evaluación*. 1.7.3. *Institucionalización de la evaluación*. a) Sujetos de la evaluación. b) Mecanismos de seguimiento y evaluación de las leyes. 1.8. RESUMEN. 1.8.1. *La técnica legislativa*. 1.8.2. *Tramitación parlamentaria*. 1.8.3. *Reglas de técnica legislativa*. 1.8.4. *Las TICs y la IA como herramientas*. 1.8.5. *La evaluación normativa*. 1.9. BIBLIOGRAFÍA ESPAÑOLA BÁSICA. 1.10. ACTIVIDADES PROPUESTAS. 1.10.1. *Lecturas previas*. 1.10.2. *Lecturas complementarias*. 1.10.3. *Otras actividades*.

1.0. OBJETIVOS DEL MÓDULO

El objeto de este módulo es aportar unas nociones de técnica legislativa o técnica de legislar. Para ello, se explica en primer lugar cuál es su concepto y finalidad, así como su origen y evolución.

Se pretende mostrar la importancia de la aplicación de la técnica legislativa en los distintos momentos de la elaboración de las leyes:

- en la redacción de los proyectos de ley
- durante la tramitación parlamentaria de los mismos.

Asimismo se destaca la conveniencia de elaborar un manual de técnica legislativa de uso parlamentario y para ello se proporcionan principios y reglas.

De otra parte, se subraya la necesidad de una evaluación que permita verificar la eficacia de las leyes.

El mejor conocimiento de la técnica legislativa permite a las personas que intervienen en el proceso legislativo —parlamentarios, asesores, funcionarios— contribuir a una mayor calidad de las leyes. El último objetivo de este módulo es hacerles conscientes de cuál puede ser su labor a estos efectos, así como de la posibilidad de introducir mejoras en el trabajo parlamentario sirviéndose de las herramientas tecnológicas y, en su caso, de la inteligencia artificial.

1.1. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa constituye el **arte de legislar clara y eficazmente**. Decía IHERING que la técnica normativa se ocupa del análisis de las normas prescindiendo de su contenido.

La técnica legislativa constituye una parte de la llamada ciencia de la legislación.

Componen la **ciencia de la legislación**, además de la técnica legislativa, otros cuatro campos fundamentales:



- la teoría general de la legislación
- la analítica
- la táctica y
- la metódica de la legislación

El **objeto** de la técnica legislativa no es sólo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes como son:

- la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico
- la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas (SÁINZ MORENO).

Ambas cuestiones repercuten en la **seguridad jurídica**, en la medida en que los ciudadanos que han de cumplir las leyes deben poder conocer con certeza sus mandatos, sin que existan dobles interpretaciones o normas contrapuestas u oscuras.

Por eso ha dicho el Tribunal Constitucional que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo por tanto a la seguridad jurídica (STC 46/1990).

La seguridad jurídica es un principio garantizado por la Constitución española (art. 9.3), junto con otros fundamentales en el Estado de Derecho, que han de inspirar el ordenamiento jurídico:

- el principio de legalidad,
- la jerarquía normativa,
- la publicidad de las normas,
- la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales,
- y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En un principio, el Tribunal Constitucional no dio exactamente una definición del principio proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, pero sí expuso ya desde la sentencia 271/1981 algunos de sus *elementos integrantes*: «es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, [e] interdicción de la arbitrariedad». Pero añadiendo que es algo más que la suma de todos ellos: «si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad».



En la STC 135/2018 FJ 5 ya apunta una definición: «Desde el punto de vista gramatical, el término "seguridad" denota certeza, certidumbre, pero también confianza o previsibilidad. Si tales cualidades se proyectan sobre el ámbito de lo jurídico, *podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación*. Sendos aspectos —certeza y previsibilidad— se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5)».

El Tribunal Constitucional ha conectado la seguridad jurídica con la técnica legislativa, afirmando que «no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas». «Una legislación confusa —afirma en referencia al ámbito tributario—, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (STC 150/1990).

Ahora bien, las exigencias derivadas de la seguridad jurídica «no pueden alcanzar a los defectos de técnica legislativa y tajar de inconstitucionales las omisiones o deficiencias técnicas en las que la norma incurra» (STC 135/2018 FJ 5).

1.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

1.2.1. PRECEDENTES

La preocupación generalizada por la técnica legislativa es relativamente moderna. A medida que, como consecuencia del aumento de la esfera de acción del Estado, las leyes (y las normas en general) se multiplican y tecnifican, crece la conciencia de que es necesario introducir una racionalidad en la articulación del conjunto del ordenamiento jurídico a la vez que conseguir que las normas sean inteligibles y eficaces.

A estos objetivos responde el auge de la técnica legislativa.

No obstante, el interés por el arte de legislar no es nuevo; encontramos precedentes, por ejemplo:

- En una leyenda que sitúa el origen del CÓDIGO DE HAMURABI en unas indicaciones del Dios Luna al Rey de Babilonia para dictar una ley: «sé justo; habla poco, habla claro, habla cierto, habla bien y habla bello».



- En un precioso texto de la *Educación del Príncipe Cristiano* (1516) de ERASMO DE ROTTERDAM:

«Conviene que las leyes sean las menos posibles, que sean justísimas, dirigidas al bien común, conocidas al detalle, por lo que los antiguos las exhibían públicamente escritas sobre un tablero blanco (el llamado "álbum") para que fuesen vistas por todos. Es feo que algunos hagan uso de las leyes como si fuesen trampas para enredar en ellas al mayor número posible, no como quien vela por el interés de la república, sino como quien captura una presa. Finalmente, redáctense las leyes con palabras claras y sin ambigüedad alguna, para que no haya necesidad de ese costosísimo linaje de hombres que se llaman jurisconsultos y abogados. Esta profesión en otro tiempo estuvo reservada a los hombres más excelentes, gozaba de gran dignidad y no buscaba en absoluto el lucro, pero en la actualidad el afán de ganancias, que todo lo vicia, la ha corrompido».
- En MONTESQUIEU, en cuya obra *De l'Esprit des lois* podemos ver un libro XXIX titulado *De la manera de elaborar las leyes*, con una lista de «Cosas a observar en la elaboración de las leyes» perfectamente aplicable hoy, entre ellas:
 - el estilo debe ser conciso
 - es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas
- También Jeremy BENTHAM posee unos interesantes escritos, publicados como *Nomografía o el arte de redactar leyes* por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE (Madrid, 2004) en edición de Virgilio Zapatero. Algunos epígrafes ofrecen interés por ser de completa actualidad, como:
 - Depravación general del estilo de las leyes inglesas.
 - Efectos de estas imperfecciones en las facultades y operaciones del propio legislador.
 - Imperfecciones primarias: incognoscibilidad, ambigüedad y oscuridad, voluminosidad.
 - De la importancia de la mejora del lenguaje legal.

El **precedente inmediato** de la actual preocupación por la técnica legislativa podemos situarlo en un momento histórico anterior: el período de la *prudentia legislatoria* en el siglo XIX, que señala la superación del Derecho romano a favor de la **codificación**. El movimiento codificador se orienta hacia la unicidad, uniformidad y universalidad de las fuentes normativas, considerando aplicable la codificación de modo paulatino a todas las ramas del Derecho.



Un código pretendía ser un sistema perfecto y ordenado de legislación, fundado sobre la razón, que produjera como efecto la unificación del Derecho. La codificación tenía por objeto superar una realidad normativa difusa y multiforme, simplificando y facilitando el acceso a un material normativo.

Incidentalmente señalaremos que también la sistematización y la codificación (la llamada segunda codificación) constituyen uno de los objetivos de la ciencia de la legislación actual, como remedio frente al volumen y dispersión del ordenamiento jurídico que se estudia *infra* en el módulo 4, y como reacción a nuestra era de la descodificación.

1.2.2. ORIGEN ANGLOSAJÓN

El origen de la técnica legislativa contemporánea podemos situarlo en el *legal drafting* anglosajón. Como veremos con más detalle, desde 1869 existe en Inglaterra un órgano, el *Office of Parliamentary Counsel* (OPC), compuesto por funcionarios especializados en la realización de las leyes o *drafters*, encargado de la redacción centralizada de los proyectos de ley sobre la base de las instrucciones de los ministerios.

No se trata pues, en la tradición anglosajona, de directrices o instrucciones de técnica legislativa, sino de la actuación de un organismo y de una copiosa bibliografía sobre redacción de las leyes desde mediados del siglo XIX. De las obras modernas, podemos citar la clásica de THORNTON, G. C. (*Legislative drafting*, London, 6.^a ed. Bloomsbury Professional, 2022; 1.^a ed. 1970).

También en Estados Unidos tiene importancia la bibliografía sobre *legal drafting* y *legal writing*. Aquí podemos citar como obras clásicas las de DICKERSON, R., *The fundamentals of Legal Drafting*, Boston/Toronto, Little, Brown and Co., 2.^a ed., 1986 (1.^a ed., 1954), y MELINKOFF, D., *Legal Writing: Sense and Nonsense* (New York, Charles Scribner's Sons, 1982), además de las que se relacionan *infra* en el epígrafe 1.3.2.b.2.

1.2.3. TÉCNICA LEGISLATIVA ALEMANA

Más recientes, pero de gran peso, son las aportaciones germánicas a la teoría o técnica de la legislación. A partir del último tercio del siglo XX se erigen en pioneras en Europa continental, con la adopción de normas de técnica legislativa: directrices y *checklisten* o cuestionarios.

Ello se debe a que el modelo alemán es de redacción descentralizada de los anteproyectos de ley, que elabora cada ministerio en lugar de una oficina central (ver *infra*, epígrafe 1.3.2.a.2).



Encontramos también desde las mismas fechas directrices y *checklisten* en distintos *Länder* de la República Federal Alemana, en Austria y en Suiza. Por eso dice MARTÍN CASALS que hasta los años ochenta del pasado siglo la técnica normativa europea hablaba alemán.

1.2.4. GENERALIZACIÓN

Puede decirse que la preocupación por la técnica legislativa alcanza hoy a todos los países, dando lugar a estudios doctrinales, cuestionarios y directrices. Por referirnos aquí solo a los primeros tiempos:

En **España** existían unas Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley desde 1991, así como Directrices aprobadas en distintas Comunidades Autónomas, habiendo sido sustituidas aquéllas por unas *Directrices de técnica normativa* aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005.

En la **Comunidad Europea** se aprobaron unas *Directrices relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria* por Resolución de 8 de junio de 1993 (DOCE núm. C-166/1, de 17 de junio de 1993), modificadas en 1998 (DOCE núm. 73, de 17 de marzo de 1999), que han sido desarrolladas en una *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias* en el año 2000 (<http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/index.htm>).

En **América Latina** proliferaron en un primer momento los manuales y obras de técnica legislativa de carácter académico o práctico; así, entre otros, el *Manual centroamericano de técnica legislativa* (Dr. Hugo Alfonso Muñoz, 2000), editado por la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de modernización legislativa; las *Reglas prácticas de técnica legislativa* (Pérez Bourbon, Grosso, Svetatz, Ubertone, 2000), del Instituto de Ciencia y Técnica legislativa, y el *Manual de Técnica legislativa* de H. Pérez Bourbon (ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2007) en Argentina; el *Manual de Técnica Legislativa*, coordinado por S. Nava Gomar, ANOMAC, México, 2005; las *Técnicas para la redacción de las leyes*, de R. González Tirado, 4.^a ed., 2006, en la República Dominicana; las *Nociones de Técnica legislativa*, de A. Segovia Salcedo en Ecuador (2009), etc.

1.3. LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

1.3.1. MÁXIMAS PREVIAS PARA EL ARTE DE LEGISLAR

Martin KRIELE enuncia como máximas unos principios o reflexiones filosófico-jurídicas que han de ser tenidas en cuenta por el legislador antes de adentrarse en las cuestiones o problemas prácticos. Como veremos, la filosofía de estas máximas inspira también la técnica de los cuestionarios o *Checklisten*.



- Partir de la presunción favorable a la razonabilidad del Derecho vigente.
- Determinar las ventajas esperadas del proyecto de ley.
- Determinar las consecuencias perjudiciales de la norma.
- Ponderar imparcialmente las ventajas y costes, lo que no debe limitarse a un cálculo utilitarista de su adecuación (en la formulación de J. BENTHAM, la mayor felicidad para el mayor número), porque en un cálculo de esa naturaleza desaparecen los derechos e intereses de las minorías y de los más débiles, sino que deben prevalecer en la ponderación los intereses más fundamentales y el respeto a la igualdad de derechos.
- Tanta limitación de la libertad como sea necesaria, tan poca como sea posible.

O, dicho de otro modo, hay que detenerse ante las limitaciones de la libertad y reducirlas a la medida necesaria.

En consecuencia, ninguna sanción debe ser más severa de lo necesario y han de evitarse las penas donde sea suficiente una sanción administrativa:

- El principio de proporcionalidad ha de aplicarse a todas las limitaciones de la libertad. Estas sólo son admisibles cuando el fin es constitucional, la medida es necesaria y adecuada para alcanzar su fin, y no es desproporcionada y por tanto puede ser exigible.
- El principio de subsidiariedad ha de regir también en las relaciones entre la ley y las demás normas jurídicas, evitándose las leyes donde sean suficientes normas reglamentarias inferiores.
- Permanecer en armonía con el sentido común, es decir, con las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, la equidad y la proporción. Sólo de esta forma consigue la ley, además de validez jurídica, eficacia social.
- Asegurar que las leyes se transmitan al pueblo.

No basta con la publicidad formal, el pueblo ha de recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen.



1.3.2. ÓRGANO COMPETENTE

a) Regímenes parlamentarios

En los regímenes parlamentarios imperantes en Europa, la mayor parte de las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas tienen su origen en textos remitidos por los Gobiernos, que en España denominamos proyectos de ley.

Puede decirse que, al menos hasta la irrupción de la fragmentación parlamentaria en el siglo XXI:

- Más del 90 por ciento de los proyectos tenían su origen en la iniciativa de un Gobierno que contaba con el apoyo de la mayoría del Parlamento.
- Más del 90 por ciento de los proyectos que presentaba el Gobierno eran aprobados por los Parlamentos.

En todo caso, suelen ser escasas las leyes aprobadas cuyo origen procede de la iniciativa popular, de las Comunidades Autónomas o regiones o de los grupos parlamentarios.

El **momento de la redacción** de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran medida

- de la calidad del proyecto que se remita a las Cámaras,
- en consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción,
- y muy especialmente de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la consideración de las Cámaras.

Por eso es de la mayor importancia conocer quiénes son los sujetos encargados de la redacción y los métodos que utilizan.

No se trata de quién sea el impulsor primero del proyecto de ley. Una cosa es la idea y otra la redacción de la iniciativa. Siguiendo al británico JENNINGS, «decir lo que un proyecto de ley tiene que hacer es una cosa; ponerlo en forma adecuada es otra. Los proyectos deben ser redactados para que los abogados los interpreten y los administradores los ejecuten. Deben ser escritos por abogados para abogados».

a.1. Sistema británico

En el caso británico, el *Office of Parliamentary Counsel*, creado en 1869, es el organismo encargado de la redacción de los proyectos de ley, con exclusión de los referidos a Escocia, e incluso de las enmiendas que el Gobierno propone o acepta en el curso de la tramitación parlamentaria, así como de las iniciativas legislativas presentadas por los parlamentarios que el Gobierno va a apoyar.



Es interesante señalar cómo se trata de un órgano de dimensiones reducidas (pasa de dos miembros hasta 1917 a 28 en 1985 y 36 en 1997, contando hoy con unos 50 asesores y 25 personas de apoyo). Se ha criticado la posibilidad de acudir a *drafters* externos, ya que podrían desvirtuar el sistema de redacción concentrada, sin perjuicio de abogarse por un mayor contacto entre *drafters* y expertos en las distintas materias.

Tan reducido organismo no se ocupa sólo de la elaboración de la legislación, sino que parte de sus miembros quedan adscritos a la *Law Commission* encargada de la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.

La dirección política en la elaboración de los proyectos queda asegurada por el Departamento ministerial responsable del proyecto que el Gobierno ha decidido incluir en su programa legislativo, el cual redacta unas instrucciones (hasta 1965 en ocasiones eran formuladas oralmente) no articuladas, donde constan los objetivos del proyecto y las pautas a seguir por los redactores. La relación se mantiene posteriormente mediante reuniones entre los *drafters* y los representantes del Departamento, en las que va perfilándose el texto definitivo.

Son también los *drafters* los encargados de tener en cuenta las reglas de técnica legislativa, que pueden resumirse, con F. BENNION (*Statute Law*, Oyez Longman, Londres, 2.^a ed., 1983, págs. 31-43), en los criterios siguientes:

- eficacia
- competencia
- oportunidad
- certeza
- inteligibilidad
- aceptabilidad
- brevedad
- debatibilidad y
- compatibilidad legal.

El trabajo de los *drafters* se basa en la profesionalidad y en la tradición: no había, a diferencia de otros países europeos, un catálogo más o menos oficial de directrices de técnica legislativa, sino solamente un folleto de circulación interna, denominado *Handling of a bill*. No obstante, hoy día pueden encontrarse en la página web del Cabinet Office, en el que se integra la OPC, unos documentos interesantes dirigidos a los Departamentos ministeriales, documentos que suelen variar con cierta frecuencia:



- *Working with Parliamentary Counsel*, que incluye el *Procedural Handling of a Bill* y una *Checklist for drafting instructions*
- *Guide to Making Legislation*

Así como una *Drafting Guidance* para uso interno de los miembros de la OPC —según especifica en su introducción—, cuyo contenido, que se va actualizando, se asemeja parcialmente a unas directrices, incluyendo apartados sobre claridad, lenguaje y estilo, y estructura.

El sistema británico no está exento de críticas emanadas de su propio seno; se acusa a la legislación que produce de complejidad y falta de claridad, de tecnicismo o legalismo y de excesivo casuismo (ver el capítulo 6 del *Renton Report 1975, The preparation of legislation*), lo que ha llevado en algún caso a recomendar la adopción de un modelo de redacción difusa similar al europeo continental. Pero estas son opiniones aisladas, inclinándose más bien la mayoría por el mantenimiento del sistema de organismo único.

Una ilustrativa descripción de la labor que realizan los *drafters* y por qué no puede ser asumida por otros profesionales del Derecho, en G. Bowan, «Why is there a Parliamentary Counsel Office», *Statute Law Review*, 26-2, 2005, págs. 69-81.

a.2. Sistema alemán

A diferencia del modelo anglosajón de redacción de las leyes, centralizado sin excesivas normas escritas, el modelo europeo continental se caracteriza por ser descentralizado, encomendándose la redacción de proyectos de ley a distintos órganos, los departamentos ministeriales. Ello ha conllevado la necesidad de dictar normas que reconduzcan a unidad esta pluralidad de sujetos, para dotar a las iniciativas legislativas de una cierta uniformidad, a la vez que para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

El modelo invocado será siempre el alemán, por ser el primero en el tiempo y el creador de los tipos de normas en esta materia.

Podemos partir de una Resolución del Gabinete de 21 de octubre de 1949, en la que se acuerda «que el Ministerio de Justicia intervenga en los trabajos preparatorios de los proyectos de ley para comprobar la corrección formal y la uniformidad del lenguaje jurídico, intervención que se hace extensiva a los reglamentos que hayan de dictarse por el Gobierno Federal o por los ministerios federales».

Antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros, tiene lugar un examen de sus caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en particular de su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los Ministerios:



la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGOI) y su parte especial (GGOII) constituyen un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos; su capítulo segundo se dedica al proceso de elaboración de las leyes).

Podemos decir que éstas son las primeras **directrices**, de 1976, que han sido objeto de revisiones posteriores (así, mediante Circular del Ministerio Federal del Interior de 25 de marzo de 2007).

Asimismo se regula la remisión al Gobierno Federal del proyecto de ley, junto con el escrito que le acompañe, que deberá expresar

- la realización de la comprobación de los requisitos formales antes aludidos,
- así como el acuerdo o desacuerdo de los Ministerios,
- una motivación en la que se indicará la precisión de costes y alternativas de actuación,
- y un sumario.

Además de recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia para facilitar la unificación en materia de formulación jurídica, se aprobó un cuestionario o *Checkliste* (**Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e intelegibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación**, conocido por el nombre de **Blaue Liste**) por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984, que, entre otros objetivos, pretendía homogeneizar el proceso de elaboración de los proyectos.

El cuestionario es un instrumento de evaluación *ex ante* de la norma. Se plantea:

- la necesidad de actuación,
- las alternativas,
- la necesidad de elaborar una ley,
- su oportunidad,
- su aproximación al sentir de los ciudadanos,
- así como la razonabilidad de la relación costes/beneficios.

El Ministerio Federal de Justicia puede, al amparo de la GGO II, formular recomendaciones para conseguir un formato jurídicamente uniforme de los pro-



yectos y desde 1969 venía prestando personal propio para la configuración del ordenamiento federal.

Esta forma de ayuda ha quedado sustituida a partir de 1991 por un Manual de elaboración de normas o *Manual de Técnica Jurídica* (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*).

El Manual —integrado por 891 epígrafes— comienza con unas *Observaciones preliminares sobre la función de verificación jurídica* que lleva a cabo el Ministerio Federal de Justicia, que incluye aclaraciones conceptuales sobre el acto de creación normativa y los tipos de normas y una referencia a los instrumentos auxiliares en la preparación de los proyectos, Boletines oficiales, bases de datos jurídicas y otros documentos, cuestionarios e indicadores, así como a la *verificación de la constitucionalidad*, con un *cuestionario* para la comprobación de la misma, que interroga sobre:

- la potestad legislativa para el proyecto,
- la potestad administrativa para la ejecución de la ley,
- la necesidad de intervención del Bundesrat,
- la potestad para las habilitaciones o desarrollo reglamentario,
- la afectación a algún derecho, garantía o libertad fundamental,
- la afectación del principio de igualdad,
- la compatibilidad con los principios constitucionales,
- el respeto a la claridad y seguridad jurídica,
- el respeto al principio de confianza legítima y la existencia de retroactividad,
- la suficiencia de la Exposición de Motivos.

Este cuestionario es de particular interés en relación con la competencia legislativa del Estado en los Estados federales o compuestos.

La *Parte B* del Manual contiene las *Recomendaciones generales para la formulación de disposiciones legales*. Aquí encontramos las directrices relativas a lenguaje y estructura del texto, denominaciones, citas, remisiones, y otras, entre ellas sobre tratamiento igualitario de hombres y mujeres e indicaciones especiales sobre el Derecho de la Unión Europea.

La Parte C se dedica a las leyes originarias (primera regulación de materias determinadas), la D a las leyes modificativas y la E a los reglamentos. La Parte F contiene fórmulas para la modificación de los proyectos de ley en el procedimiento legislativo y, finalmente, la G se refiere a la publicación de los textos revisados de leyes y reglamentos.



Sin perjuicio de la actuación de secciones especializadas en los Departamentos ministeriales, para los proyectos especialmente complejos puede nombrarse una Comisión de expertos que elabore un texto previo. Una vez realizado el proyecto por la sección y aprobado en el Departamento correspondiente, podría ser elevado al Gobierno previo un procedimiento de información y opinión de los restantes Ministerios similar al que rige en España, así como de grupos sociales o círculos especializados en la materia y de los Ministerios de los *Länder* afectados.

Incluso se remitirá el proyecto a la Sociedad para la Lengua Alemana para asegurar su corrección lingüística.

También este sistema ha merecido críticas en su propio país, en este caso dirigidas contra el exceso de juridificación (marea legislativa) y la falta de claridad de los textos legales. Pero tampoco aquí las críticas cuestionan el sistema establecido, sino que únicamente pretenden mejorarlo.

a.3. Sistema español

En España, el sistema adoptado es el de redacción difusa de las leyes por los distintos ministerios, al igual que el alemán que acabamos de examinar, siendo en un principio parca la regulación legal, puesto que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se limitaba a señalar la iniciación del procedimiento de elaboración de proyectos en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la redacción del correspondiente anteproyecto. No obstante, se siguió el modelo alemán y existían en una **primera etapa**, que se corresponde con los años 90 del pasado siglo:

- unas Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno,
- un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros* y
- y unas *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, todos ellos aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros.

A la primera etapa siguieron otras dos fases de avance en materia de técnica legislativa que desarrollamos en el apartado siguiente (1.4).

La asunción del modelo de elaboración ministerial de los anteproyectos deriva no sólo de la práctica habitual, sino que aparece configurado tempranamente en las primeras leyes administrativas, que atribuyen a los Ministros la iniciativa prelegislativa en las materias de su competencia, iniciativa que se materializa formal y procedimentalmente por los centros directivos, entre los que destacan por su protagonismo las Secretarías Generales Técnicas (depar-



tamentos jurídicos que existen desde 1957, por mandato de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en todos los ministerios).

No obstante, como señalara SALVADOR CODERCH, al igual que sucede en otros países, el caso español está evolucionando hacia un **sistema mixto que** podríamos llamar de centralización de la decisión política de elaborar un proyecto de ley y de coordinación de la actividad técnica de redactarlo.

La primera corresponde al Gobierno de la Nación y la segunda a un conjunto complejo de órganos, con atribuciones diversas:

- De una parte, el Ministerio de la Presidencia es el órgano encargado de coordinar a los distintos Departamentos ministeriales, entre sí y con la denominada Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que prepara las reuniones del Consejo de Ministros.
- Entre ambos organismos se sitúan, de un lado, los distintos Ministerios, que redactan los borradores, y de otro, el Gobierno que toma las decisiones políticas básicas en Consejo de Ministros.

La evolución hacia la coordinación por el Ministerio de la Presidencia se acentúa a partir de la modificación en 2015 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno —consecuencia de la aprobación de las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)—, y con los Reales Decretos de desarrollo de 2017, que crean organismos en el seno de dicho Ministerio, como veremos en el apartado siguiente (1.4).

La preparación efectiva del **primer texto** o borrador del anteproyecto puede ser encomendada

- bien a la Secretaría General Técnica del Ministerio,
- bien a profesionales y expertos constituidos en comisiones o grupos de trabajo,
- o bien puede encargarse fuera de la Administración, a juristas y especialistas sobre las bases que se les faciliten.

En este estadio, el borrador es susceptible de cambios; a lo largo de su tramitación irá adquiriendo rigidez, hasta el punto de que puede decirse que las probabilidades de corregir sustancialmente un texto son inversamente proporcionales a su grado de maduración.

La atribución a los distintos Ministerios de la elaboración del texto concreto del anteproyecto no es universalmente considerada como la mejor opción. En ocasiones, se había **criticado** la ausencia de una centralización de esta tarea,



que podría incumbir al Ministerio de la Presidencia, el cual tiene normalmente atribuida la coordinación legislativa, si se le atribuyeran las funciones del *Office of Parliamentary Counsel* británico. Al citado Ministerio corresponde la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo del Gobierno y, en especial, de su tramitación parlamentaria.

La ausencia de formalización del procedimiento de primera elaboración, unida a la falta de un órgano que tenga como función propia la elaboración de los anteproyectos de ley (pese a que las Secretarías Generales Técnicas surgieran en 1957 con esta vocación) hace que cada Ministro pueda decidir la organización de los trabajos en la forma que se estime más adecuada. Por lo común será una reducida comisión *ad hoc*, compuesta por funcionarios del propio Ministerio o por expertos designados a tal fin, la que elabore el primer texto.

Incluso en el Ministerio de Justicia, donde existe un órgano permanente para la elaboración de proyectos de ley, la **Comisión General de Codificación** creada en 1843, ésta ha cambiado su orientación general a partir de los Estatutos aprobados por Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero.

En los Estatutos aprobados por Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, se define, siguiendo la que ha sido su configuración clásica, como «el órgano superior colegiado de asesoramiento al Ministro de Justicia al que corresponde, en el ámbito de las competencias propias del departamento ministerial al que está adscrito, la preparación de los textos prelegislativos y de carácter reglamentario y cuantas otras tareas *se le encomienden* para la mejor orientación, preservación y tutela del ordenamiento jurídico», inciso final que parece ir dirigido a una labor en materia de técnica legislativa, como cabe deducir también del artículo 3.5.^a de sus Estatutos, que le atribuye la función de «corrección técnica, de claridad del lenguaje jurídico y de estilo de los anteproyectos de disposiciones que *le sea encomendada* por el Ministro de Justicia».

Estas funciones también se pueden asumir en las materias que sean de la competencia de otros Ministerios, *previa solicitud expresa de los mismos*.

Lo cierto es que la participación real de este órgano en las tareas legislativas ha sido muy desigual, por lo general interviniendo sólo en la preparación de los proyectos que pretenden reformar los grandes códigos o las leyes de enjuiciamiento. No faltan voces a favor de una reforma de la Comisión General de Codificación que la convierta en *Comisión General de Legislación*, órgano prelegislativo que actúe como centro técnico al servicio del asesoramiento y elaboración de nuestras leyes básicas, para evitar la desconexión entre las diferentes partes del ordenamiento jurídico y el consiguiente peligro de lagunas, fragmentaciones y discordancias.

Se trataría de potenciar los trabajos de la Comisión en el proceso de formulación técnica de las leyes: ya en su preparación, ya al menos en el informe técnico sobre las mismas o en una conexión con las instancias que intervienen



originariamente en la iniciativa legislativa, manteniendo el sistema difuso de elaboración.

La experiencia muestra que los proyectos elaborados o revisados por la Comisión General de Codificación ofrecen una indudable superior calidad técnica.

A partir de la modificación de la Ley del Gobierno en 2015, con una regulación más detallada del procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, la Oficina de Coordinación y Calidad normativa, creada en el Ministerio de la Presidencia por Real Decreto 1081/2017, elabora un informe sobre aspectos de técnica normativa de los anteproyectos de ley y de los proyectos de decreto-ley, decreto legislativo y reales decretos, que debería tener un efecto unificador y de mejora de la calidad del ordenamiento, pese a su carácter no vinculante.

b) El sistema de Estados Unidos: iniciativa legislativa plural en un régimen presidencial

b.1. Órganos

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, los regímenes presidenciales se diferencian de los parlamentarios en la pluralidad real de sujetos de la iniciativa legislativa, que es ejercida fundamentalmente por los miembros de las Cámaras.

El **Presidente** de Estados Unidos incide en el procedimiento legislativo a través de

- mensajes y recomendaciones, instando la puesta en marcha del procedimiento
- memorias presentadas por los diputados y
- agencias gubernativas destinadas a estimular la producción de leyes o
- a través de la labor de los grupos de presión o *lobbies*, que influyen sobre los representantes políticos de ambas Cámaras.

Pero nos centraremos en la peculiaridad propia de un sistema de iniciativa legislativa plural, como es el **asesoramiento** que reciben los legisladores para la redacción de textos.

El origen de la organización actual se encuentra en un ente privado, el *Legislative Drafting Research Fund*, creado por un profesor de la Universidad de Columbia en 1911 y a cuyo asesoramiento recurría sobre todo el Comité de *Ways and Means*. La *Revenue Act* de 1918 creó el *Legislative Drafting Service*, que en 1924 se dividiría en dos departamentos, uno para cada Cámara, y adoptaría una denominación similar al modelo británico: *Office of the Legislative Counsel* de la Cámara de Representantes y del Senado.



Regulada en el Título II, Capítulo 9, del *United States Code*, la Oficina tiene por objeto asesorar a la Cámara, sus Comités o miembros individuales para llevar a cabo una política legislativa clara, fiel a la intención del legislador y de expresión coherente.

Compuesta por unos 30 juristas en la **Cámara**, participa en todas las fases del procedimiento legislativo en función de las peticiones que recibe:

- preparación de anteproyectos de ley,
- redacción de enmiendas,
- formulación de alternativas de textos para las Conferencias bicamerales de solución de conflictos entre las Cámaras,
- redacción final del texto que se somete al Presidente para su promulgación.

En su página web puede verse una *Quick Guide to Legislative Drafting*.

En el **Senado**, donde la relación es más directa con los legisladores —en la Cámara predominan las consultas de los Comités—, el número de solicitudes se ha multiplicado en los últimos tiempos. El *Committee on Rules and Administration of the Senate* fijó los criterios de prioridad, atendiendo al momento en que se encuentra la tramitación de las iniciativas:

- medidas legislativas en discusión en Conferencia bicameral,
- enmiendas a iniciativas pendientes de aprobación por el Pleno del Senado,
- enmiendas a iniciativas pendientes de aprobación por los Comités,
- iniciativas legislativas.

Dentro de cada categoría, el orden de prioridad es el de presentación.

Los servicios prestados por las Oficinas son profesionales, sin intervención de criterios políticos y con sujeción a los principios de confidencialidad y neutralidad. El Presidente de cada Cámara nombra al respectivo jefe del Departamento, y éstos a su vez —con la aprobación del Presidente— nombran a los asesores, los cuales tienen una remuneración similar a los parlamentarios.

Existe también un servicio de apoyo común a ambas Cámaras, el ***Congressional Research Service* (CRS)**, que proporciona a los legisladores información de Derecho comparado o antecedentes, analizando también el sustrato socio-jurídico de las nuevas iniciativas legislativas.



Como recuerda RUIZ GARCÍA, además de estos servicios de las Cámaras, colaboran con los parlamentarios en la redacción legislativa,

- profesionales empleados por las Comisiones (*Committee Staff*),
- expertos externos empleados por los grupos de interés,
- expertos gubernamentales,
- académicos (*academic assistance*), existiendo en la mayoría de las Facultades de Derecho un departamento de redacción legal (*Legal research and writing*).

b.2. Textos

Como se ha señalado, en el ámbito norteamericano los textos de referencia para la redacción de iniciativas adoptan la forma de manuales o guías. Además de los que pueden hallarse en las *webs* de los Congresos de diferentes Estados, a nivel federal interesa citar:

- En el ámbito **parlamentario**, la citada *Quick Guide to Legislative Drafting* (actualizada en 2023) y el *House Legislative Counsel's Manual on Drafting Style* (última ed. diciembre 2022).
- Los preparados por la **Agencia Federal de Archivos**:
 - *Regulatory Drafting Guide* o Guía de Técnica Normativa y
 - *Document Drafting Handbook* o Manual para la redacción de documentos
- Los manuales *Writing user friendly documents* de los distintos Departamentos federales como consecuencia de la Plain Writing Act de 2010, así como las *Federal Plain Language Guidelines*, accesibles en [digital.gov/guidelines](https://www.federalregister.gov/guidelines).
- **Manuales privados**, como:
 - el ya citado de Reed Dickerson, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Boston, 1986.
 - Arthur Rynearson (redactor del Senado), *Legislative Drafting Step by Step*, Carolina, Academic Press, 2013.
 - Sandra L. Strokoff y Lawrence E. Filson, *The Legislative Drafter's Desk Reference*, 3.^a ed., Sunwater Institute, 2024.



- James Daniel, *Crafting the Law. An Expert's Guide to Legislative and Regulatory Drafting*, 2024.
- Un interesante manual dirigido a **países en desarrollo o transición**, Ann Seidman, R.B. Seidman y Nalin Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change. A Manual for Drafters*, Kluwers Law International, 2001.

1.4. NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CUESTIONARIOS Y DIRECTRICES. SU EVOLUCIÓN EN ESPAÑA

1.4.1. SIGNIFICADO

Las directrices y cuestionarios a que hemos aludido responden a la plasmación formal de la preocupación que en los distintos países existe en relación con la técnica legislativa y la calidad de las leyes. La preocupación, tan generalizada en nuestros días, por mejorar el ordenamiento jurídico se refleja sobre todo en nuevas reglas sobre la elaboración del Derecho positivo.

Como se ha señalado, no se trata de aspectos puramente formales sin mayor trascendencia. La imperfección de las leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica, enunciado por el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias (STC 27/1981, de 20 de julio) como «suma de certeza y legalidad» e «interdicción de la arbitrariedad».

En la sentencia 46/1990, de 15 de marzo, el Tribunal señala que «la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador

- debe perseguir la claridad y no la confusión normativa,
- debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y
- debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas».

En suma, la claridad y precisión en el uso del lenguaje conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso *Sunday Times vs. Reino Unido*, de 26 de abril de 1979) considera que, para que concurra el requisito de estar «previstas en la ley» —incluso en los países de *common law*, donde la ley no siempre es escrita—, las restricciones de derechos fundamentales deben reunir dos condiciones:

- que la ley sea suficientemente *accesible*: el ciudadano debe poder disponer de datos suficientes sobre las normas jurídicas aplicables a un caso concreto,



- que la norma esté enunciada con suficiente *precisión* para permitir al ciudadano regular su conducta: debe poder prever —con un grado razonable de certeza, que no es necesario sea absoluta— las consecuencias que se derivarían de un acto determinado.

1.4.2. LOS CUESTIONARIOS. LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (MAIN).

a) Los cuestionarios

El control o evaluación de la norma antes de su aprobación para conseguir que sea efectiva y eficiente puede llevarse a cabo de distintas formas: ensayos sobre modelos, tests prácticos, representación planificada, verificación «al laboratorio», etc.

La técnica de evaluación de las normas a través de tests o **cuestionarios** (*Checklisten* o *Prüffragen*) persigue analizar

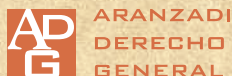
- la necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido,
- su incidencia en el ordenamiento jurídico,
- y su ejecutabilidad,
- así como la relación entre costes y resultados,
- y su aceptabilidad por sus destinatarios.

En España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (publicación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Madrid, 1990), se aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, a su vez seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países.

No dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretendía una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre

- su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos),
- las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado) y
- los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo).





La preocupación por la calidad de las leyes y la relevancia que ha alcanzado el estudio del arte de redactarlas clara y eficazmente no se han visto hasta ahora correspondidas con un tratamiento bibliográfico suficiente, en particular con un enfoque didáctico. Este *Manual de técnica legislativa* pretendía, en su primera edición de 2011, cumplir un doble objetivo: servir como instrumento para la docencia y el aprendizaje, y a la vez ser una guía para la redacción de las leyes, al modo de los *bill drafting manuals* anglosajones. La técnica legislativa ha evolucionado en estos años en los planos normativo, jurisprudencial y doctrinal, a la vez que se ha incrementado el número de personas e instituciones involucradas en la mejora de la calidad de la ley; pero queda mucho camino por recorrer, lo que justifica esta segunda edición actualizada de una obra de referencia, consulta y apoyo en la labor legislativa.

Su origen se encuentra en un amplio número de cursos y conferencias impartidos en España y Latinoamérica por Piedad García-Escudero, Letrada de las Cortes Generales y Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, tanto de forma presencial como online. Aunque se parte de la realidad legislativa española y se insertan como apéndices las normas vigentes más relevantes, se ha pretendido ofrecer criterios que puedan ser de general aplicación en otros países, como reglas racionales universales derivadas de la lógica jurídica que deben ser siempre observadas.

Constituye un lugar común denunciar las deficiencias técnicas de las leyes y la confusión del ordenamiento jurídico, debida a la proliferación de normas que llegan a constituir una maraña inextricable. Si se aplicaran las normas contenidas en este *Manual*, leyes y ordenamiento serían más claros, coherentes y eficaces, incidiendo en una mayor seguridad jurídica.

ISBN: 978-84-1085-958-6



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI